

L'organisme le plus évolué du Droit International :

**La**  
**Commission Internationale**  
**de Navigation Aérienne**

---

**THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT**

Présentée et soutenue le 5 Décembre 1935, à 14 heures

PAR

**Anne PIGNOCHET**

---

**JURY :**

*Président :* M. A. de LA PRADELLE, Professeur  
*Suffragants* { MM. BASDEVANT, Professeur  
SCELLE, Professeur

---

PARIS  
LES ÉDITIONS INTERNATIONALES  
4 bis, Rue des Ecoles

---

1935







**THÈSE POUR LE DOCTORAT**

*La faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.*

L'organisme le plus évolué du Droit International :

**La**  
**Commission Internationale**  
**de Navigation Aérienne**

---

**THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT**

Présentée et soutenue le 5 Décembre 1935, à 14 heures

PAR

**Anne PIGNOCHET**

---

**JURY :**

|                      |                                  |
|----------------------|----------------------------------|
| <i>Président :</i>   | M. A. de LA PRADELLE, Professeur |
| <i>Suffragants</i> { | MM. BASDEVANT, Professeur        |
|                      | SCELLE, Professeur               |

---

PARIS  
LES ÉDITIONS INTERNATIONALES  
4 bis, Rue des Ecoles

---

1935



## INTRODUCTION

---

### L'AIR ET LE DROIT

Il est des problèmes qui, à peine posés, prennent une importance exceptionnelle, s'élèvent au niveau des questions les plus complexes, touchent à tous les principes, font germer dans l'esprit fécond et enthousiaste des juristes, les théories les plus raisonnables comme les plus osées, les plus utopistes comme les plus positives. Le problème de l'air est de ceux-là.

Farman vient à peine de « boucler » son premier kilomètre dans les airs et Blériot de survoler pour la première fois la mer, que déjà les juristes se préoccupent des perspectives créées par ces événements.

Un nouveau domaine s'ouvre à l'activité humaine : le droit des gens, dont la mission essentielle est d'ajuster la terre à l'homme, immédiatement s'en saisit. Fort opportunément du reste, car les horizons nouveaux suscitent l'ambition, même l'égoïsme des individus et des nations. Placé dans un espace libre, l'homme songe tout de suite à l'accaparement et se prépare au combat ; il n'est pas une seule branche du progrès qui ne soit, hélas, ainsi déviée par lui vers l'extermination de ses semblables. Le droit des gens, alors, s'efforce de tracer des

limites aux ambitions immodérées, d'élever des barrières devant les activités turbulentes.

Ainsi s'est élaboré un droit aérien qui a suivi de très près, quand il ne l'a pas devancée, l'évolution de la technique, souveraine maîtresse des possibilités pratiques des appareils.

C'est en 1909, lors de la fondation de l'école supérieure de l'aéronautique, que M. Henri-Couannier adopta, pour la première fois, semble-t-il, l'expression de « droit aérien ». L'appellation est commode, peu compliquée, évocatrice ; elle est malheureusement un peu vague. Un professeur italien a proposé ironiquement l'expression « droit des nuages ». La plaisanterie est injuste, car ce droit des nuages est très préoccupé des réalités, et peut même, à ce sujet, se poser en exemple.

Les juristes de la Russie soviétique suggèrent l'expression « droit des transports commerciaux aériens », qui ne convient pas complètement non plus, car il faut tenir compte de l'activité sportive, touristique, militaire.

L'appellation qui peut paraître la plus heureuse nous vient de l'Italie ; c'est « droit aéronautique », c'est-à-dire, droit de la navigation aérienne dans tous les domaines où elle se manifeste. Remplacera-t-elle l'ancienne appellation ? C'est peu probable, tellement est grande la force de l'habitude.

Le droit aérien est donc le droit qui étudie les rapports internationaux et nationaux nés de la navigation aérienne, et qui en détermine les règles juridiques.

Cette définition, à elle seule, montre la complexité du droit aérien. La navigation aérienne fait naître des rapports publics et privés ; il y aurait, ainsi, un droit

aérien privé qui comprendrait du droit civil et du droit commercial, et un droit aérien public qui se diviserait en droit administratif, pénal, fiscal.

National et international à la fois, le droit aérien doit s'efforcer de faire primer le point de vue international. Droit de la Paix et droit de la Guerre, à la fois, il doit s'efforcer d'imposer des limites particulièrement étroites à la guerre. C'est cette complexité qui a fait dire à M. le Professeur Ambrosini que le droit aérien est un droit en miniature, un droit général dans le domaine de l'air.

Mais une simple transposition ne suffit pas, car le droit aérien joint l'autonomie à la complexité. On cite le particularisme du droit commercial ; que dire du droit aérien ?

On a voulu assimiler les espaces aériens aux océans. Comme la mer, a-t-on dit, l'air est insaisissable et fuyant ; comme la mer il peut être un danger que l'on peut conjurer par le même moyen : une zone territoriale. L'aéronef est semblable au navire. Mais les hommes vivent dans les profondeurs de cet océan aérien ; cela on l'avait oublié et c'était d'une importance capitale. Dès lors tout change, le droit de l'air ne se modèle plus sur le droit de la mer et, bien au contraire, ce dernier doit se modifier, se plier même aux exigences du nouveau venu. On en trouve un exemple dans l'insuffisance de la mer dite territoriale au point de vue de la sécurité des Etats marins ; quand un aéronef meurtrier est à trois milles d'un territoire, il est bien tard pour l'arrêter. Indiquons aussi les nouvelles possibilités de déroutement des navires au signal, données par l'utilisation de l'aéronef.

Il ne faudrait pas, cependant, pousser l'individualité du droit aérien à l'extrême, et faire table rase de tous

les principes, de toutes les constructions juridiques (1); ce serait une erreur, incontestablement.

Malgré toutes ces difficultés, le droit aérien est parvenu à une grande uniformité. Pour des raisons d'ordre physique d'abord ; l'atmosphère est unique et uniforme pour tous les Etats : marins ou continentaux, ils sont tous placés dans les mêmes conditions et participent, ou participeront, au grand courant commercial. Raison d'ordre technique aussi ; l'aéronef est un moyen de communication très rapide ; on a réalisé dernièrement en Italie des vitesses de 710 kilomètres à l'heure et l'on prévoit des vitesses plus grandes dans la stratosphère ; on survole l'océan sans escale. La grande utilité de l'aéronef s'apprécie surtout pour les grands voyages. Or qu'est-ce, pour lui, que la traversée d'un Etat de dimension ordinaire comme l'Italie, l'Allemagne, la France ? (2). L'avantage est réduit considérablement, car la route de fer devient, elle aussi, très rapide et conduit dans le cœur des cités, alors que le trajet de l'aérodrome, toujours à l'écart des groupements urbains, à la ville, absorbe en pure perte une bonne partie du temps gagné.

L'avion est presque essentiellement un mode de transport international ; c'est pourquoi les Etats sont plus dociles à l'idée d'une réglementation internationale, pri-

---

(1) C'est l'opinion de M. Kaftal du barreau de Varsovie. « Le droit aérien dit-il, constitue dans le domaine juridique un phénomène tout-à-fait extraordinaire, n'ayant aucun lien avec le passé. Aussi pourrait-on penser que le droit aérien serait aussi neuf, aussi différent que possible de tout droit préexistant ».

(Kaftal : la réparation des dommages causés aux voyageurs dans les transports aériens : revue trimestrielle de droit civil 1929, p. 995).

(2) Nous ne parlons pas ici d'une Russie ou d'une Chine, exceptions quant à l'étendue et pour lesquelles l'avion est autant un moyen de communication interne qu'international.

mant la législation nationale. A cet égard, rien n'est plus significatif que les trois témoignages suivants :

Celui du Général Italo Balbo :

« Pour que l'aviation commerciale puisse se  
« développer, d'une façon internationale, j'estime qu'il  
« est indispensable que toutes les nations adoptent le  
« principe d'une collaboration effective, en matière  
« d'aviation, afin de simplifier les règlements en vigueur  
« qui font obstacle aujourd'hui encore à son développe-  
« ment. C'est de ce principe que doit s'inspirer la lé-  
« gislation internationale relative à l'aviation ».

Celui du Docteur Hugo Eckner : (1).

« On ne peut donc que saluer avec satisfaction les  
« forces qui interviennent en vue d'assurer une colla-  
« boration aussi étroite que possible entre les divers  
« pays dans le domaine de la navigation aérienne in-  
« ternationale. Ce n'est que par la collaboration pleine  
« de confiance des peuples que l'humanité pourra  
« recueillir les bienfaits espérés des progrès toujours  
« croissants de la technique ».

Celui de Charles Lindberg enfin :

« L'aviation doit être considérée du point de vue in-  
« ternational. Son aptitude à franchir les distances dans  
« un temps relativement court en fait un facteur essen-  
« tiel des relations internationales... Les appréhensions  
« et les préjugés de l'isolement ont été vaincus à mesure  
« que les moyens de communication et de transport  
« s'amélioraient... L'aviation, avec sa grande vitesse et  
« sa liberté de mouvement, est un instrument de progrès  
« trop puissant pour pouvoir être longtemps entravé par

---

(1) Nous verrons plus loin, chapitre III, que seules des raisons politiques ont empêché l'Allemagne et les Etats-Unis d'adhérer à la Commission Internationale de Navigation Aérienne.

« les dernières restrictions artificielles que nous a léguées une époque de provincialisme. L'aviation n'intéresse pas qu'un seul pays. Sa valeur consiste, en définitive, à établir un lien plus étroit entre les divers pays de la terre »... (1).

En toute simplicité, et probablement sans le savoir, le grand aviateur rejoint ici, la tradition des Grotius et des Vitoria !

La Convention aérienne du 13 Octobre 1919 a le mérite d'avoir posé les bases de cette collaboration internationale. On ne peut pas parler ici d'une codification, il n'existait ni loi, ni coutume. Mais les règles élaborées et fixées présentent les mêmes inconvénients ; elles arrêtent l'évolution ; or, celle de l'aéronautique venait de commencer ; rapidement les règles seraient devenues désuètes.

En 1919 on traversait la Manche, aujourd'hui Mermoz franchit le Grand Océan régulièrement, d'après un horaire tracé à l'avance ; bientôt, on naviguera couramment dans la stratosphère, et les lieux qui ont connu l'Atlantide verront des sols nouveaux que l'homme aura construits. Au premier congrès de navigation aérienne, en 1921, le délégué anglais s'écria : voler de Londres à Bombay ? Impossible, le passager serait fou avant d'arriver. Demain, quand les avions, voyageant à de hautes altitudes, feront 1000 kilomètres à l'heure, Buenos-Ayres sera à douze heures de Paris.

Ceux qui avaient foi dans l'avenir immense du nouveau mode de locomotion sentirent qu'il était temps d'aviser. Un organisme fût créé : La Commission Inter-

---

(1) Extraits d'une publication de la S. D. N. : étude sur la situation économique administrative et juridique de la navigation aérienne internationale.

nationale de Navigation Aérienne, appelée ordinairement C. I. N. A. Sa tâche essentielle consiste à réaliser le synchronisme entre le droit aérien et les progrès de la technique. Le droit aérien actuel est l'œuvre de cette Commission, organe important du droit administratif international.

★  
★

### **Le droit administratif international général et aérien**

On a l'habitude de faire grand cas de tout ce qui présente un intérêt politique et de porter une attention spéciale aux organismes internationaux somptueux où l'égoïsme et l'orgueil des nations trouvent un champ clos favorable aux luttes oratoires.

Mais, un règlement sanitaire international, élaboré sans éclat, un code de signaux permettant à tous les navigateurs des mers et des airs de se comprendre, n'auront droit qu'à quelques lignes parcimonieusement distribuées par la grande presse.

Cependant, le règlement international a pu naître et entrer en vigueur ; personne n'en saurait rien, s'il n'y avaient ceux — ils sont nombreux heureusement — auxquels il a rendu service. Le code a sauvé les marins et les aviateurs. Des questions compliquées, délicates, essentielles pour les relations entre nations, ont été réglées par des organismes de droit administratif.

Les rapports internationaux, fruits de leurs délibérations, sont si sagement et si judicieusement établis qu'ils semblent faire partie de l'ordre naturel des choses. La lettre à destination de l'Amérique nécessite le travail des fonctionnaires français et américains : cependant le timbre est perçu uniquement en France et jamais aucune contestation ne surgit pour le règlement des

comptes. La Malle des Indes traverse la France de part en part suivant des horaires précis, toujours respectés ; la propriété industrielle est garantie dans tous les pays, etc... Autant de problèmes résolus simplement, silencieusement, par l'Union postale universelle, l'Office international. Pour Posada, l'Administration internatio-

Depuis le début du XIX<sup>e</sup> siècle, certains auteurs comme Bluntschli, Martens, Jellinek, Triepel, Mahaim, Anzilotti et Strupp (1) se préoccupaient déjà du droit international administratif ; son importance est pourtant récente. De notre époque seulement date le désir de le considérer comme une branche indépendante du droit international. Pour Posada, l'Administration internationale est composée des institutions des Etats créés pour gouverner et rendre possible la coopération internationale. Pour Martens, c'est l'activité déployée par les Etats pour donner satisfaction à leurs besoins essentiels, dans les limites tracées par le droit international et dans l'intérêt de la communauté des Nations.

Quant à Donati (2), il a nié purement et simplement le droit international et l'administration internationale. Pour lui, il n'y a pas de droit régissant des rapports internationaux semblables à ceux du droit interne. Les organes internationaux ne méritent pas leur nom ; ce sont, en réalité, les organes des Etats : il n'y a donc pas d'administration internationale, mais une branche de l'administration interne. C'est la théorie des organes communs.

---

(1) Martens : *Droit international*.

Anzilotti : *Corso di diritto Internazionale*.

Strupp : *Eléments de droit international public universel*.

Bluntschli : *Le droit international codifié* (traduit de l'allemand par C. Lardy).

Jellinek : *Allgemeine Staatslehre*.

Mahaim : *Le droit international ouvrier*.

(2) Donati : *Trattati internazionali nel diritto costituzionale*.

Cette thèse ne peut plus être soutenue ; elle nie l'évidence ; l'internationalisme, sur le plan social et économique, est chose faite.

Quoi qu'il en soit, on abandonne, à l'heure actuelle, l'ancienne conception basée sur le droit interne. Les titulaires nationaux des fonctions internationales cèdent peu à peu la place aux fonctionnaires internationaux sans lien officiel avec leur pays. Il n'y a pas encore de pouvoir législatif international, mais les règles juridiques naissent souvent de l'assentiment donné par la majorité des membres de la société internationale et non du contrat et du consentement mutuel des parties, mode dérivé du droit civil. Les conférences, les conventions ouvertes à l'adhésion de tous, se multiplient pour donner satisfaction à des intérêts de plus en plus variés. La création des Unions universelles a facilité le développement de la réglementation internationale, et souvent les Etats ont été réunis en un même territoire soumis au même régime administratif.

Bref, si le pouvoir législatif international n'est que sommaire, si la justice internationale n'est pas encore obligatoire, l'administration internationale progresse : la notion de service public international est entrée en conflit avec le principe de souveraineté. Il faut lui laisser le temps de triompher sans annihiler d'ailleurs cette souveraineté qui est nécessaire dans une certaine mesure ; c'est pourquoi, le respect de cette souveraineté exige une convention internationale à la base de l'organisation européenne.

Dans l'histoire interne de chaque pays, on a constaté des luttes semblables et vu naître, soit des particuliers, soit de l'administration elle-même, des entités administratives douées de la personnalité juridique et dis-

posant d'une large autonomie. Il en est ainsi en droit international ; il n'est plus question d'une collectivité d'individus, mais d'une collectivité de nations, la Société des Nations, et nous retrouvons les mêmes organismes que dans le droit interne, les uns d'initiative officielle comme la C. I. N. A., les autres d'initiative privée comme la I. A. T. A., l'A. I. R., la F. A. I., etc...

En étudiant la Commission Internationale de Navigation Aérienne, nous nous efforcerons de la présenter dans le milieu du droit administratif international, en la comparant aux autres organismes internationaux.

Ainsi, l'on verra que la C. I. N. A. mérite, comme le dit M. le Professeur Le Fur « une place à part parmi les organes des autres Unions Internationales » (1).

★★

### **Division de l'ouvrage**

Un chapitre I étudiera la naissance de la C. I. N. A. de 1910 à 1919.

Un chapitre II énumérera les membres de la C. I. N. A. et ceux qui, pour des raisons diverses, retardent leur venue.

Un chapitre III fera connaître l'organisation et le fonctionnement de la C. I. N. A., le secrétariat général, les commissions, les sessions, les protocoles et les publications.

Un chapitre IV présentera les attributions de la C. I. N. A., le pouvoir législatif de la C. I. N. A. ses pouvoirs judiciaires, son rôle administratif.

Un chapitre V montrera les rapports de la Commission avec les différents organismes internationaux, gouver-

---

(1) Cours de La Haye 1932, tome III : *Le développement historique du droit international*.

nementaux, officiels ou privés, comment elle s'intéresse à tout ce qui touche d'une façon ou d'une autre la navigation aérienne.

Un chapitre VI présentera la personnalité juridique de la C. I. N. A.

Un chapitre VII donnera quelques exemples des questions traitées à la C. I. N. A. ; on ne pourra, évidemment, les aborder toutes, car ce serait écrire un traité de droit aérien public ; mais il est indispensable de donner des exemples ne serait-ce que pour voir fonctionner le mécanisme étudié : les aéronefs de la S. D. N. — l'établissement des lignes aériennes — la nationalité des aéronefs — la révision de l'annexe H et l'élaboration de l'annexe I, questions techniques, pour montrer à quel degré de perfection est poussée la C. I. N. A. qui possède des juristes, des médecins, des aviateurs, des marins, etc...

Le chapitre VIII sera consacré à certaines questions importantes qui seront appelées, dans un avenir prochain, à être traitées à la Commission, et, notamment, la distinction entre les petits et les grands aéronefs, les îles flottantes. Convient-il d'admettre la liberté de l'air ?

A un chapitre IX enfin la conclusion montrera, que la C. I. N. A. est un organisme indispensable pour faire progresser la Convention : l'harmonie règle les rapports internationaux quand la coordination est bien faite et que les peuples s'y prêtent.

\*  
\* \*

Au seuil de cet ouvrage, je tiens à exprimer ma très grande reconnaissance et mes remerciements à M. le Professeur de La Pradelle qui a bien voulu me faire

le grand honneur de présider cette thèse ; à M. Albert Roper, Secrétaire général de la C. I. N. A., qui a accepté de la préfacer, à M. le Professeur Ambrosini qui m'a ouvert les portes de la C. I. N. A., à M. Viktor Bruns, Directeur de l'Institut de droit international de Berlin qui a eu l'obligeance de m'indiquer la position de l'Allemagne vis-à-vis de la C. I. N. A., et à tous les maîtres éminents de l'Institut des Hautes Etudes Internationales.

## CHAPITRE I

---

### L'origine de la C. I. N. A. La Convention du 13 Octobre 1919

Depuis longtemps, les juristes et les associations juridiques se préoccupaient de l'espace aérien et de sa condition juridique (1).

Les Gouvernements, à la Conférence de La Haye, en 1899, s'étaient intéressés à l'aéronautique, mais il ne pouvait être question que des aérostats. Les puissances contractantes s'entendirent pour ne pas jeter de projectiles et d'explosifs du haut des ballons, et ceci pour une durée de cinq ans ; et cette déclaration, marquée du signe de la guerre, envisageait déjà d'autres modes analogues « susceptibles de causer des dommages ».

En 1909, Blériot traverse la Manche sur un aérodyne et les Etats commencent à considérer les avions sous un autre angle, à deviner les invraisemblables possibilités de cette invention, à comprendre la nécessité d'une entente internationale sur la navigation aérienne. Le Gouvernement français prend l'initiative de convo-

---

(1) Il ne peut être question ici d'étudier toute l'activité aéronautique d'avant-guerre. Pour plus de détails se reporter aux ouvrages suivants :

A. Roper : *La Convention internationale du 13 octobre 1919 portant réglementation de la navigation aérienne.*

Henry-Couannier : *Eléments créateurs du droit aérien.*

quer les puissances après leur avoir adressé le programme de cette conférence. La réunion eut lieu à Paris, du 18 Mai au 29 Juin 1910 ; elle fut inaugurée par M. Millerand et présidée par un des plus grands maîtres du droit international : Louis Renault. L'Allemagne, l'Autriche, la Hongrie, la Belgique, la Bulgarie, le Danemark, l'Espagne, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, la Principauté de Monaco, les Pays-Bas, le Portugal, la Roumanie, la Russie, la Serbie, la Suède, la Suisse, la Turquie, y assistaient. On désirait élaborer une Convention internationale de navigation aérienne. Quatre sous-commissions, s'occupant respectivement du droit des gens, d'administration et de technique, des douanes, de la réglementation de la navigation aérienne, envoyèrent des rapports à une Commission de rédaction ; un texte unique en sortit et fut présenté à la Conférence.

Ce projet, très vaste, englobait la nationalité des aéronefs et leur immatriculation, les certificats de navigabilité et les brevets d'aptitude, l'admission de la navigation aérienne dans les limites ou au-dessus d'un territoire étranger, les règles à observer lors du départ, de l'atterrissage et en cours de route, les douanes et les transports, les aéronefs publics.

Mais l'inévitable difficulté surgit avec la question de la souveraineté ; sur elle, la Grande-Bretagne était irréductible : elle tenait autant à la souveraineté des Etats sur l'air qu'elle tenait à la liberté des mers. Dans son différend avec les Espagnols sur la liberté des mers, la reine Elizabeth disait : « l'usage de la mer et de  
« l'air est commun à tous. Et aucun titre quelconque à  
« l'Océan ne peut appartenir à aucun peuple ou à au-  
« cun particulier, étant donné que ni leur nature, ni la  
« considération de l'usage public ne permet aucune

« possession de l'air ou de la mer ». Mais cette conception s'est envolée avec le premier avion qui a quitté le sol. L'intransigeance de l'Angleterre refusa le projet libéral présenté par la France et l'Allemagne.

On ne voulut pas avouer un tel échec ; on trouva un prétexte pour masquer les événements : les questions traitées par les sous-commissions, d'une importance capitale et d'une complexité dangereuse, méritaient d'être examinées plus profondément, c'est-à-dire dans une Conférence future. Toutefois l'Assemblée émettait les vœux suivants : « les Gouvernements doivent chercher les  
« moyens d'indiquer les points de repère aéronautiques,  
« signaler les lignes électriques à haute tension, régler  
« les communications radiotélégraphiques entre les aéro-  
« nefs et la terre, enfin étudier la question de savoir  
« s'il ne serait pas utile d'instituer un bureau interna-  
« tional de la navigation aérienne et quelles attributions  
« il conviendrait de lui confier ». Ainsi, les Etats com-  
mencent à se douter de l'utilité d'un organisme central, possédant des pouvoirs efficaces ; la forme même sous laquelle ils manifestent leurs aspirations, un vœu, peut paraître faible, mais cette faiblesse tient à la difficulté de la réalisation, non au manque d'intérêt de celle-ci.

En 1913, la Commission du droit aéronautique de la Fédération Aéronautique présente, à la réunion de Bruxelles, un « projet de traité réglementant la circulation aérienne internationale ». Le rapport, précédé d'une étude des principes à la base du droit aérien, était assez complet, mais on n'y trouvait pas l'importante suggestion de 1910.

Cependant, le caractère international de l'aviation croissait avec la vitesse et le champ d'action des appareils ; les lois nationales devenaient insuffisantes. L'éta-

blissement d'une organisation et d'une loi internationale avait échoué ; les Etats y suppléèrent, tant bien que mal, par des accords bilatéraux ; mais bien souvent de simples règles d'atterrissage étaient tout le contenu de ces arrangements brefs, limités et sans souplesse : ce fut le cas de l'accord franco-allemand du 26 Juillet 1913. Le seul point important est son caractère provisoire : les contractants attendent « la conclusion d'une convention entre un plus grand nombre de parties ».

Mais qui allait l'emporter : le désir d'organisation internationale, ou les sentiments particuliers des Etats ?

La guerre survint. Pendant ces quatre années tourmentées, les techniciens, inspirés par le patriotisme, firent progresser, à pas de géant, l'aéronautique, et augmentèrent l'horreur du conflit. 1919 montra aux peuples exténués les résultats d'une lutte aussi meurtrière, leur prouva la quasi inutilité des frontières fortifiées et de l'isolement insulaire, leur fit craindre l'affreuse dévastation des guerres futures.

A la rage de destruction succéda une ardeur de construction. Les sentiments fraternels de ceux qui avaient combattu côte à côte, la joie d'avoir retrouvé une paix si désirée, la crainte d'un nouveau conflit, tout contribuait à créer une atmosphère de collaboration et d'organisation de la vie internationale. La navigation aérienne ne devait pas échapper à ce courant.

En 1917 avait été constitué le Comité Interallié d'Aviation. Composé des représentants de la France, de l'Angleterre, des Etats-Unis et de l'Italie, à raison de deux par puissance, il s'occupait de l'étude en commun des programmes de fabrication, de la répartition des matières premières entre les aéronautiques alliées, de l'étude des mesures à prendre pour tendre vers l'uni-

fication des types d'avions, des moteurs, et du matériel aéronautique en général. C'était la première ébauche de la Commission Internationale de Navigation Aérienne ; la Convention de 1919 devait naître de la pensée des regrets qu'en laisserait sa prochaine disparition.

Aucun commentaire ne saurait remplacer ici les paroles mêmes du futur Secrétaire général de la C. I. N. A., de celui qui était alors le capitaine Roper, pilote-aviateur. « Un soir que nous devisions sur l'avenir probable  
« de l'aviation, j'entendis le capitaine Boulanger... regretter sincèrement, tristement, la disparition d'un  
« organisme qui avait rendu des services considérables  
« dans le domaine de la construction aéronautique et  
« qui s'appelait : « le Comité Interallié d'Aviation ».

« Mon camarade, qui en avait été le Secrétaire, exprimait cette idée, que si en temps de paix un organisme  
« du même ordre, mais élargi et transformé, pouvait  
« être institué, il rendrait des services immenses, et  
« pourrait permettre le développement normal de la  
« navigation aérienne, qui devait être internationale ou  
« ne serait pas.

« Si j'avais connu, à cette époque, comme je les  
« connais maintenant, les difficultés des négociations  
« internationales, j'aurais sans doute laissé passer sans  
« souffler mot, l'expression des regrets de mon camarade, mais, dans mon ignorance de néophyte, j'ai  
« demandé pourquoi l'on ne conservait pas un tel comité ?

« On me répondit alors : « ce serait vraiment difficile,  
« le régime exceptionnel de la guerre a pris fin, la  
« coopération interalliée est supprimée. Un projet de  
« Convention est bien à l'étude en France, mais il faudrait amener toutes les nations à se réunir, les mettre

« d'accord, élaborer la Convention, la faire signer au  
« nom des Gouvernements, obtenir qu'elle fût ratifiée  
« par les Parlements. On l'a déjà tenté sans y parvenir,  
« puisqu'en 1910 une grande Conférence diplomatique  
« s'est réunie et qu'elle a préparé une Convention à la-  
« quelle aucun Gouvernement n'a donné suite.

« Ce tableau décourageant ne m'avait pas convaincu,  
« et j'éprouvai, le lendemain, un réel plaisir quand  
« j'entendis mon camarade déclarer qu'il était de notre  
« devoir de tenter au moins un effort...

« Nous sommes allés, sans plus attendre, soumettre  
« nos conclusions à notre Chef, le directeur de l'Aéro-  
« nautique française. C'était alors le colonel Dhé, un  
« homme qui n'hésitait pas souvent et que séduisaient les  
« solutions audacieuses et rapides. Il nous écouta et dit  
« simplement : « Bon, très intéressant, proposez... ».

Peu de temps après le colonel Dhé présenta une note au Président Clemenceau qui approuva le projet et le communiqua aux Gouvernements italiens, anglais et américains. Tous furent d'accord sur le principe et la Grande-Bretagne proposa la formation d'une commission, chargée d'élaborer une convention et assistée d'experts techniques. On se rallia à cette proposition, et le 6 Mars 1919, la Commission de l'Aéronautique (1), composée de deux représentants pour les principales puissances et d'un seul pour chacune des puissances suivantes, dites à intérêts limités : la Belgique, le Brésil, Cuba, la Grèce, le Portugal, la Roumanie, la Serbie-Croatie-Slovénie, tint sa première séance.

Elle devait être aidée dans ses travaux par trois

---

(1) On trouvera toutes les discussions relatives à cette commission dans la Documentation Juridique Internationale ; conférence de la paix : aéronautique.

Sous-Commissions : une Sous-Commission technique, une Sous-Commission militaire, une Sous-Commission commerciale, légale et financière. Ces trois organismes d'études reçoivent immédiatement des directives. La Commission de l'Aéronautique établit une liste des principes essentiels : souveraineté des Etats sur l'air, admission des aéronefs des Etats contractants sous réserve du principe de souveraineté, égalité de traitement pour les dits aéronefs, inscription des aéronefs sur les registres de l'Etat dont ils possèdent la nationalité, introduction de règlements destinés à assurer la sécurité de la navigation aérienne, traitement spécial pour les aéronefs d'Etat, reconnaissance du droit de transit sans atterrissage, réparation des dommages causés, caractère obligatoire de la Convention, etc... Les principes étaient au nombre de douze et le dixième d'une importance capitale concernait « la reconnaissance de la nécessité d'une Commission internationale permanente d'aéronautique ».

Ainsi, le point initial n'avait pas été oublié : après avoir constaté la rapidité des progrès dans le domaine de l'Aéronautique, les Etats admettaient comme indispensable un organisme permanent d'adaptation. Et la Sous-Commission légale ajouta qu'il était nécessaire de doter cet organe de pouvoirs efficaces : droit de modifier la Convention et de recevoir les propositions des Etats contractants, de recueillir et d'adresser des informations, des renseignements d'ordre radiotélégraphique, météorologiques et médical ayant trait à la navigation aérienne. En effet, le progrès réalisé par la création d'une Commission permanente est réduit à néant si elle ne possède aucune compétence, s'il est nécessaire de recourir aux Conférences et aux ratifications pour suivre, sans retard,

des progrès techniques constants et rapides. Toute la souplesse de la Convention se joue sur ce point délicat.

Après avoir travaillé séparément, et sur des projets différents, puis ensemble, les Sous-Commissions technique et juridique confièrent la mise au point du texte à un comité de rédaction, puis présentèrent leur projet à la Commission.

En ce qui concerne l'article 34, les discussions furent très vives et les solutions très particulières. Cette, prétendue « Conférence » de la Paix, était bien marquée du signe des Congrès : les puissances les plus fortes y dictaient leur volonté et la règle de l'égalité y était complètement méprisée.

La Grande-Bretagne proposa d'abord une Commission composée de deux représentants pour la France, l'Italie, les Etats-Unis et le Japon, d'un pour la Grande-Bretagne et pour chacun des Dominions, enfin d'un représentant également pour chacun des autres Etats contractants. Les quatre grandes puissances et l'Empire britannique entier auraient droit à deux voix chacun, et les autres Etats contractants à une demi-voix jusqu'à concurrence de neuf voix.

Le Capitaine de Frégate Burlamaqui, représentant le Brésil, protesta, demandant l'application du principe adopté pour la représentation au Conseil exécutif de la Ligue des Nations.

Le Commandant Marinkovitch, délégué de la Serbie, et le Colonel Norton de Matos, délégué du Portugal, se rallièrent à cette proposition ; il y avait, en outre, disaient-ils, de nombreux inconvénients à l'attribution d'une demi-voix aux Etats. En réalité, de nombreux Etats à intérêts limités acceptaient la suprématie des

grandes puissances mais ne voulaient pas d'une déclaration trop brutale.

Le 16 Avril, une proposition de M. Chiesa, délégué de l'Italie, fût acceptée à l'unanimité moins Cuba (1). Ce petit Etat était représenté par un très grand jurisconsulte ; épris de justice et d'égalité, poussant ses sentiments jusqu'au mépris de considérations trop pratiques, M. de Bustamante maintint ses réserves jusqu'au Conseil suprême de la Conférence de la Paix ; cette « *capitis deminutio* » des petites puissances le révoltait, parce qu'elle les conduisait à devenir les vassales des grands Etats. Avec le système proposé, l'intérêt primait le droit.

De tels arguments étaient de nature à frapper les imaginations éprises de justice. Certes, le régime établi était d'une inégalité flagrante, mais il était équitable d'octroyer certains privilèges à des puissances qui devaient, par leur travail et leurs capitaux, créer une aéronautique commerciale et son infrastructure : l'importance des intérêts en jeu et de l'immense service rendu à la communauté internationale faisait pardonner ces exigences momentanées.

Le Capitaine Burlamaqui avait proposé de fixer à

---

(1) Il sera institué, sous le nom de Commission Internationale de Navigation Aérienne, une Commission internationale permanente, placée sous l'autorité de la Société des Nations et composée de deux représentants pour chacun des Etats suivants : Etats-Unis d'Amérique, France, Italie, Japon ;

Un représentant pour la Grande-Bretagne et un pour chacun des dominions britanniques et pour l'Inde ;

Chacun des cinq premiers Etats (Grande-Bretagne avec ses dominions et l'Inde comptant à cette fin pour un Etat) aura le plus petit nombre entier de voix, tel que ce nombre étant multiplié par cinq, le résultat obtenu dépasse d'au moins une voix le total des voix de tous les autres Etats contractants. Tous les Etats autres que les cinq premiers auront chacun une voix.

Paris le siège et le bureau de la Commission. L'Amiral Knapp, représentant les Etats-Unis, préférait Genève, siège de la Ligue des Nations, pourtant Paris était préférable « d'un point de vue moral et pour les facilités techniques apportées par les organisations déjà existantes » ; en outre, Genève avait déjà reçu un grand honneur en devenant le siège de la Société des Nations. Ces arguments, présentés par le général Rudeano, délégué roumain, n'eurent pas d'effets décisifs.

Afin d'éviter toute discussion de prestige, on décida de laisser à la Commission Internationale de Navigation Aérienne ou C. I. N. A., lors de sa première session, le soin de trancher la question.

Les difficultés surgirent à nouveau avec le vote des paragraphes a, b, c (1), etc... relatifs aux attributions de la C. I. N. A. Pour la Grande-Bretagne, le droit d'amender les annexes A à G donnait à la Commission un véritable pouvoir exécutif, et cet état de chose créerait des difficultés. Et pourtant, cette compétence ne s'étendait pas à la Convention même, mais aux annexes A à G. Elle était indispensable, sinon, pour changer la position réglementaire des feux, par exemple, il aurait fallu convoquer les puissances, recommencer une procédure longue et coûteuse, et lasser la patience des Etats. Avant l'application d'une nouvelle méthode la technique aurait le temps d'évoluer encore.

Mais, ce n'était pas le seul point délicat pour l'Angleterre ; la situation faite à ses Dominions indirectement représentés à la C. I. N. A. ne lui convenait pas. La Grande-Bretagne aime son indépendance ; considérer chaque Dominion comme un Etat augmentait son

---

(1) Voir annexe I du présent ouvrage.

influence à la C. I. N. A. et diminuait les chances de se voir imposer une décision contraire à ses volonté.

Aucune raison juridique n'était opposable à cette prétention ; en fait, les Etats signataires, peu nombreux, craignaient la prépondérance de l'Angleterre au sein de la Commission.

Le Capitaine de Vaisseau Chauvin, délégué de la France, assimilait les Dominions aux colonies françaises et italiennes, non représentées. Argument de marin peut-être, mais non de juriste ! Les Dominions ont un statut différent.

Le paragraphe c fut finalement voté ; la Grande-Bretagne accepta cette situation provisoire, mais fit des réserves, notamment pour le Canada.

Après avoir voté les paragraphes d, e, f, à l'unanimité, la Commission de l'aéronautique aborda la question de la majorité nécessaire pour voter les modifications. Le projet exigeait l'unanimité pour voter les propositions d'amendements à la Convention. La délégation des Etats-Unis proposa un vote de majorité des deux tiers du total possible des voix, c'est-à-dire du nombre total des voix de tous les représentants, présents ou non à la réunion de la C. I. N. A. La proposition fut acceptée par tous les délégués sauf ceux du Japon et de la Grande-Bretagne.

L'article 34 se lisait donc de la manière suivante : « Il  
« sera institué, sous le nom de Commission Internatio-  
« nale de Navigation Aérienne, une Commission inter-  
« nationale placée sous l'autorité de la Société des Na-  
« tions et composée de :

« Deux représentants pour chacun des Etats sui-  
« vants : Etats-Unis d'Amérique, France, Italie, Japon ;

« Un représentant pour la Grande-Bretagne et pour

« chacun des Dominions britanniques et pour l'Inde ;  
« Un représentant pour chacun des autres Etats con-  
« tractants.

« Chacun des cinq premiers Etats (Grande-Bretagne  
« avec ses Dominions et comptant à cette fin comme  
« un Etat) aura le plus petit nombre entier de voix  
« tel que ce nombre étant multiplié par cinq, le résul-  
« tat obtenu dépasse d'au moins une voix le total des  
« voix de tous les autres Etats contractants.

« Tous les Etats autres que les cinq premiers auront  
« chacun une voix.

« La Commission Internationale de Navigation Aé-  
« rienne déterminera les règles de sa propre procédure et  
« le lieu de son siège permanent, mais elle sera libre  
« de se réunir en tels endroits qu'elle jugera conve-  
« nables. Sa première réunion aura lieu à Paris. La  
« convocation pour cette réunion sera faite par le Gou-  
« vernement français, aussitôt que la majorité des Etats  
« signataires lui auront notifié leur ratification de la  
« présente Convention.

« Cette Commission aura les attributions suivantes :

« a) Recevoir les propositions de tout Etat contrac-  
« tant ou lui en adresser, à l'effet de modifier ou d'amén-  
« der les dispositions de la présente Convention ; noti-  
« fier les changements adoptés ;

« b) Exercer les fonctions qui lui sont dévolues par le  
« présent article et les articles 9, 13, 14, 15, 16, 27, 28,  
« 36 et 37 de la présente Convention ;

« c) Apporter tous amendements aux dispositions  
« des annexes A à G ;

« d) Centraliser et communiquer aux Etats contrac-  
« tants les informations de toute nature concernant la  
« navigation aérienne internationale ;

« e) Centraliser et communiquer aux Etats contrac-  
« tants tous les renseignements d'ordre radiotélégraphi-  
« que, météorologique et médical, intéressant la navi-  
« gation aérienne ;

« f) Assurer la publication de cartes pour la navigation  
« aérienne, conformément aux dispositions de l'an-  
« nexes F ;

« g) Donner des avis sur les questions que les Etats  
« pourront soumettre à son examen.

« Toute modification dans les dispositions de l'une  
« quelconque des annexes pourra être apportée par la  
« Commission Internationale de Navigation Aérienne,  
« lorsque ladite modification aura été approuvée par les  
« trois quarts du total possible des voix qui pourraient  
« être exprimées si tous les Etats étaient présents. Cette  
« modification aura plein effet dès qu'elle aura été noti-  
« fiée, par la Commission Internationale de Navigation  
« Aérienne, à tous les Etats contractants.

« Toute modification proposée aux articles de la pré-  
« sente Convention sera discutée par la Commission  
« Internationale de Navigation Aérienne, qu'elle émane  
« de l'un des Etats contractants ou de la Commission  
« elle-même. Aucune modification de cette nature ne  
« pourra être proposée à l'acceptation des Etats con-  
« tractants, si elle n'a pas été approuvée par les deux  
« tiers au moins du total des voix.

« Les modifications apportées aux articles de la Con-  
« vention (exception faite des annexes) doivent, avant  
« de porter effet, être expressément adoptées par les  
« Etats contractants.

« Les frais d'organisation et de fonctionnement de la  
« Commission Internationale de Navigation Aérienne se-

« ront supportés par les Etats contractants, au prorata  
« du nombre de voix dont ils disposent.

« Les frais occasionnés par l'envoi de délégations  
« techniques seront supportés par leurs Etats respec-  
« tifs ».

Le texte de la Convention, après avoir été soumis au Comité des juristes, fût adopté définitivement par le Conseil suprême de la Conférence de la Paix, le 27 septembre 1919. Elle fut ouverte aux ratifications le 13 octobre 1919.

Mais, en vertu de l'article 5 (1), les Etats ayant ratifié les premiers se seraient vus obligés d'interdire le survol de leur territoire aux retardaires. On décida que les Etats prêts à déposer leur ratification attendraient qu'un nombre suffisant de ratifications puisse être déposé.

Une autre question délicate restait à trancher : la C. I. N. A. devait, selon l'article 34, être convoquée aussitôt que « la majorité des Etats signataires » aurait notifié les ratifications au Gouvernement français. Mais fallait-il compter comme « Etats signataires » les Etats qui ont accédé à la signature après l'expiration des délais fixés et les Dominions britanniques ? La question, posée le 10 juin 1921 par la Commission de l'Aéronautique à la Conférence des Ambassadeurs, fût étudiée par le Comité de rédaction. Le 28 juillet 1921, la réponse fût donnée : « les mots « majorité des Etats signataires » signifient la majorité des Etats appelés à signer et ayant effectivement signé dans les délais stipulés, les dits Etats étant d'ailleurs indiqués comme devant avoir ratifié ».

En ce qui concerne les Dominions, la solution était

---

(1) *Ancien article 5.* — « Aucun Etat contractant n'admettra, « si ce n'est par une autorisation spéciale et temporaire, la cir-  
« culation au-dessus de son territoire d'un aéronef ne possé-  
« dant pas la nationalité de l'un des Etats contractants ».

moins évidente ; l'article 40 les considérait comme des Etats aux fins de la Convention, mais l'article 34 ne les distinguait pas au sein de l'Empire britannique ; le Comité de rédaction considéra les stipulations de l'article 40 comme une disposition générale et celles de l'article 34 comme une exception. Cette interprétation fût adoptée par la Conférence des Ambassadeurs, le 5 août 1921. Vingt-et-un Etats, sur les vingt-sept désignés dans le préambule, plus le Canada, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, l'Union Sud-Africaine et l'Inde, avaient signé la Convention : la majorité était donc de quatorze. La première réunion de la C. I. N. A. devait avoir lieu dès que quatorze des Etats signataires auraient ratifié. Il fût aussi convenu que le dépôt des ratifications se ferait collectivement lorsque quatorze des Etats signataires seraient en mesure de le faire. La Belgique, la Bolivie, la Grande-Bretagne, le Canada, l'Autriche, l'Union Sud-Africaine, la Nouvelle-Zélande, l'Inde, la France, la Grèce, le Japon, le Portugal, l'Etat Serbe-Croate-Slovène, le Siam, déposèrent leur ratification le 1<sup>er</sup> juin 1922.

La Convention aérienne remporta un succès qui devait croître sans cesse grâce à l'intelligente collaboration de la C. I. N. A. et à l'esprit conciliateur des Etats. L'expérience de la guerre est dans une large mesure la cause de cette extension ; le moment était incontestablement des plus favorables ; selon une expression un peu vulgaire mais très vraie et très évocatrice : on a battu le fer pendant qu'il était chaud ; on ne s'est pas arrêté à discuter interminablement. M. Roper dit dans son livre (1) : « Les militaires ont recherché le résultat

---

(1) La convention internationale du 13 octobre 1919, portant réglementation de la navigation aérienne, page 41.

immédiat en bousculant un peu les juristes ». On doit aux juristes, ne l'oublions pas, et non aux militaires, tout le progrès de l'organisation internationale !

D'autres raisons ont aussi contribué au succès de la Convention. On peut discuter sur la valeur des principes adoptés, mais on ne peut contester leur sagesse. Si la Commission de l'Aéronautique n'avait pas admis le principe de la souveraineté, beaucoup d'Etats auraient été effrayés, et la Convention serait peut-être restée lettre morte. Le principe de l'uniformité de traitement a permis l'uniformisation totale du droit public aérien ; les règles de cet accord sont adoptées même par des Etats non contractants, et si des Conventions régionales s'élaborent c'est en s'inspirant de son texte.

La Convention est également complète : rien n'y manque. Le droit aérien a déjà un accord d'ordre général que les autres branches ne possèdent pas ; tous les Etats trouvent leur intérêt en adoptant la Convention puisqu'elle contient toutes les règles dont ils ont besoin.

Le texte est divisé en deux parties : la Convention proprement dite et les annexes. La première contient l'énoncé de principes essentiels et de réglementations importantes, mettant en jeu des intérêts vitaux pour les Etats. Elle comprend neuf chapitres : principes généraux visant, notamment, la « souveraineté complète et exclusive des Etats » sur l'espace au-dessus de leur territoire (art. 1) ; la liberté de passage inoffensif (art. 2) et les zones interdites (art. 3) ; des chapitres sur la nationalité des aéronefs (art. 5 à 10) ; les certificats de navigabilité et brevets d'aptitude (art. 11 à 14) ; l'admission à la navigation aérienne au-dessus d'un territoire étranger (art. 15 à 18) ; les règles à observer au départ, en cours de route, et à l'atterrissage (art.

19 à 33 ; la Commission Internationale de Navigation Aérienne (art. 34) ; des dispositions finales (art. 35 à 43).

Les annexes contiennent une foule de détails indispensables à la navigation aérienne. La souveraineté des Etats ne gagnerait, en leur absence, aucun avantage, mais l'aéronautique en subirait de très graves inconvénients. Il est indispensable, en effet, de suivre une règle unique pour la disposition des feux et les certificats de navigabilité, par exemple (1).

Enfin, l'existence de la C. I. N. A. apportait à la Convention un gage de durée et d'efficacité, une force vitale ; devant le travail intelligent et constant de cet organisme, les Etats étaient obligés de reconnaître les avantages résultant d'une adhésion.

On a reproché à cet accord d'avoir été élaboré sous le signe de la Guerre, mais ses règles ne concernent que la Paix. N'y a-t-il pas danger pour la réussite de l'œuvre d'en confier l'élaboration à un groupe d'hommes divisés par une haine encore tiède ? Certains articles de la Convention, en particulier l'article 42, portait l'empreinte des années endurées, mais l'esprit du texte était d'une belle impartialité, et il a suffi de faire glisser quelques mots, quelques phrases, pour voir cette remarquable construction de l'esprit voguer vers des horizons pleins de promesses.

---

(1) Voir à l'annexe I page 221 l'objet de ces annexes.



## CHAPITRE II

---

### Les membres de la C. I. N. A.

La Convention aérienne du 13 Octobre 1919 a groupé tous les Etats signataires ou adhérents en une vaste union qui comprend, à l'heure actuelle, 30 membres.

L'Union a été la première forme de collaboration internationale. On a d'abord englobé dans ce mot tous les groupements d'Etats qui laissaient intactes les relations avec les Etats tiers. Depuis le début du xix<sup>e</sup> siècle, on en a restreint la portée, et maintenant on désigne ainsi « les créations interétatiques d'ordre économique qui, possédant une organisation propre, tendent dans les limites de leur tâche à l'universalité » (1).

Mais sur le caractère essentiel de l'Union, les avis sont partagés. Pour Louis Renault, c'est le but qu'elle se propose, c'est-à-dire le rapprochement des législations éloignées, l'assouplissement des rapports (2). Pour Descamps, c'est son caractère universel (3) ; pour Jelli-

---

(1) Répertoire de Droit international, note de Mlle Suzanne Basdevant sur les Unions, tome X, page 705.

(2) Renault : « *Le Droit international privé et la Conférence de la Haye* ».

(3) Descamps : *Les Offices internationaux et leur avenir*.

nek et Schücking, c'est le traité jetant les bases de l'organisation (1).

L'Union formée par la Convention de 1919 a tous ces caractères.

Il y a plusieurs sortes d'Unions dont les Unions à Etat directeur et les Unions indépendantes. Les premières fonctionnent dans les cadres administratifs d'un Etat appelé Etat directeur.

Dans le second type, aucun Etat n'a de rôle prépondérant à jouer dans l'administration internationale ; l'Etat où siègent les organes de l'Union sert seulement d'intermédiaire entre ceux-ci et les membres associés.

Il est inutile d'insister sur les avantages de l'Union ; ils sont trop évidents et la coopération internationale est trop nécessaire. On leur reproche d'entraîner les Etats dans une routine administrative, ennemie du progrès. Est-ce prouvé ? En tout cas ce reproche ne peut être fait à l'union pour la navigation aérienne, puisque la C. I. N. A., sans cesse talonnée par le progrès, organisme nerveux et rapide n'a pas cessé d'être en accord avec l'évolution technique.

Tous les Etats ayant apporté leur signature ou leur adhésion à la Convention du 13 Octobre 1919 sont membres de la C. I. N. A. On peut même dire que le bénéfice de l'article 31 est le principal sinon le seul attrait de la Convention, car la plupart des autres articles sont générateurs d'obligations.

Nous étudierons successivement les membres de la C. I. N. A. signataires et adhérents, et ceux qui, pour des raisons plus ou moins valables, s'obstinent à rester à l'écart, à leur grand désavantage.

---

(4) Jellinek : *Die lehre von den Staatenverbindungen*.  
Schücking : *L'organisation internationale*.





# État des signatures, ratifications et

| DÉSIGNATION<br><br>DES<br><br>ÉTATS                                | CONVENTION<br>portant règlement de la navigation aérienne<br>(Paris 13 Octobre 1919) |                     |                                       |                    | PROTOCOLE<br>relatif à un amendement<br>de l'art. 5 de la Convention<br>(Londres 27 Octobre 1922) |                                       |                  |
|--------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|---------------------------------------|--------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------|------------------|
|                                                                    | Date<br>de<br>signature                                                              | Date<br>d'accession | Date<br>de dépôt des<br>ratifications | Date<br>d'adhésion | Date<br>de<br>signature                                                                           | Date<br>de dépôt des<br>ratifications | Date<br>d'adhés. |
| <b>États signataires<br/>ayant ratifié<br/>la Convention</b>       |                                                                                      |                     |                                       |                    |                                                                                                   |                                       |                  |
| Australie .....                                                    | 13/10/19                                                                             | .....               | 1/6/22                                | .....              | 28/3/23                                                                                           | 19/12/23                              | .....            |
| Belgique .....                                                     | 13/10/19                                                                             | .....               | 1/6/22                                | .....              | 22/12/22                                                                                          | 19/4/23                               | .....            |
| Canada .....                                                       | 13/10/19                                                                             | .....               | 1/6/22                                | .....              | 6/4/23                                                                                            | 19/12/23                              | .....            |
| France .....                                                       | 13/10/19                                                                             | .....               | 1/6/22                                | .....              | 21/11/22                                                                                          | 26/12/24                              | .....            |
| Grande-Bretagne et Ir-<br>lande septentrionale.                    | 13/10/19                                                                             | .....               | 1/6/22                                | .....              | 23/3/23                                                                                           | 19/12/23                              | .....            |
| Grèce .....                                                        | 13/10/19                                                                             | .....               | 1/6/22                                | .....              | 28/3/23                                                                                           | 19/12/23                              | .....            |
| Inde .....                                                         | 13/10/19                                                                             | .....               | 1/6/22                                | .....              | 28/3/23                                                                                           | 19/12/23                              | .....            |
| Irlande (Etat libre d') ..                                         | .....                                                                                | .....               | 1/6/22                                | .....              | .....                                                                                             | 19/12/23                              | .....            |
| Italie .....                                                       | 13/10/19                                                                             | .....               | 12/3/23                               | .....              | .....                                                                                             | .....                                 | 14/12/23         |
| Japon .....                                                        | 13/10/19                                                                             | .....               | 1/6/22                                | .....              | 10/3/23                                                                                           | 4/8/25                                | .....            |
| Nouvelle-Zélande .....                                             | 13/10/19                                                                             | .....               | 1/6/22                                | .....              | 28/3/23                                                                                           | 19/12/23                              | .....            |
| Pologne .....                                                      | 13/10/19                                                                             | .....               | 26/11/24                              | .....              | .....                                                                                             | .....                                 | 24/9/25          |
| Portugal .....                                                     | 13/10/19                                                                             | .....               | 1/6/22                                | .....              | 2/2/23                                                                                            | 30/7/24                               | .....            |
| Roumanie .....                                                     | 13/10/19                                                                             | .....               | 31/5/24                               | .....              | .....                                                                                             | .....                                 | 14/4/25          |
| Siam .....                                                         | 13/10/19                                                                             | .....               | 1/6/22                                | .....              | 21/8/23                                                                                           | 20/2/24                               | .....            |
| Tchécoslovaquie .....                                              | 13/10/19                                                                             | .....               | 23/11/23                              | .....              | .....                                                                                             | .....                                 | 14/12/23         |
| Union Sud-Africaine ..                                             | 13/10/19                                                                             | .....               | 1/6/22                                | .....              | 28/3/23                                                                                           | 19/12/23                              | .....            |
| Uruguay .....                                                      | 13/10/19                                                                             | .....               | 31/7/24                               | .....              | .....                                                                                             | .....                                 | .....            |
| Yougoslavie .....                                                  | 13/10/19                                                                             | .....               | 1/6/22                                | .....              | 18/5/23                                                                                           | 14/12/26                              | .....            |
| <b>États adhérents</b>                                             |                                                                                      |                     |                                       |                    |                                                                                                   |                                       |                  |
| Argentine .....                                                    | .....                                                                                | .....               | .....                                 | 1/4/35             | .....                                                                                             | .....                                 | .....            |
| Bulgarie .....                                                     | .....                                                                                | .....               | .....                                 | 5/7/23             | .....                                                                                             | .....                                 | 14/12/23         |
| Chili .....                                                        | .....                                                                                | .....               | .....                                 | 1/1/26             | .....                                                                                             | .....                                 | 21/11/26         |
| Danemark .....                                                     | .....                                                                                | .....               | .....                                 | 14/10/27           | .....                                                                                             | .....                                 | 14/10/27         |
| Finlande .....                                                     | .....                                                                                | .....               | .....                                 | 1/1/32             | .....                                                                                             | .....                                 | 1/1/32           |
| Irak .....                                                         | .....                                                                                | .....               | .....                                 | 1/10/31            | .....                                                                                             | .....                                 | 1/5/32           |
| Norvège .....                                                      | .....                                                                                | .....               | .....                                 | 1/7/31             | .....                                                                                             | .....                                 | 1/7/31           |
| Pays-Bas .....                                                     | .....                                                                                | .....               | .....                                 | 22/8/28            | .....                                                                                             | .....                                 | 23/8/28          |
| Suède .....                                                        | .....                                                                                | .....               | .....                                 | 21/7/27            | .....                                                                                             | .....                                 | 21/7/27          |
| Espagne .....                                                      | .....                                                                                | .....               | .....                                 | 1/1/35             | .....                                                                                             | .....                                 | .....            |
| Suisse .....                                                       | .....                                                                                | .....               | .....                                 | 1/10/34            | .....                                                                                             | .....                                 | .....            |
| <b>États signataires<br/>n'ayant pas ratifié<br/>la Convention</b> |                                                                                      |                     |                                       |                    |                                                                                                   |                                       |                  |
| Etats-Unis d'Amérique ..                                           | 13/10/19                                                                             | .....               | .....                                 | .....              | .....                                                                                             | .....                                 | .....            |
| Bolivie (1) .....                                                  | 13/10/19                                                                             | .....               | 1/6/22                                | .....              | .....                                                                                             | .....                                 | .....            |
| Brésil .....                                                       | 13/10/19                                                                             | .....               | .....                                 | .....              | .....                                                                                             | .....                                 | .....            |
| Chine .....                                                        | 13/10/19                                                                             | .....               | .....                                 | .....              | .....                                                                                             | .....                                 | .....            |
| Cuba .....                                                         | 13/10/19                                                                             | .....               | .....                                 | .....              | .....                                                                                             | .....                                 | .....            |
| Equateur .....                                                     | 13/10/19                                                                             | .....               | .....                                 | .....              | .....                                                                                             | .....                                 | .....            |
| Guatemala .....                                                    | 13/10/19                                                                             | .....               | .....                                 | .....              | .....                                                                                             | .....                                 | .....            |
| Libéria .....                                                      | .....                                                                                | 29/3/22             | .....                                 | .....              | .....                                                                                             | .....                                 | .....            |
| Nicaragua .....                                                    | .....                                                                                | 31/12/20            | .....                                 | .....              | .....                                                                                             | .....                                 | .....            |
| Panama (2) .....                                                   | 13/10/19                                                                             | .....               | 19/10/29                              | .....              | .....                                                                                             | .....                                 | .....            |
| Pérou .....                                                        | .....                                                                                | 22/6/20             | .....                                 | .....              | .....                                                                                             | .....                                 | .....            |

(1) La Convention, ratifiée par la Bolivie en 1922 a été ulté

(2) La Convention, ratifiée par Panama en 1929 a été ultérieu



### *Les signataires ayant ratifié la Convention*

Ce sont les Etats présents à la Conférence de la Paix, et les nouveaux Etats du traité de Versailles : l'Australie, la Belgique, le Canada, la France, la Grande-Bretagne et l'Irlande septentrionale, la Grèce, l'Inde, l'Etat libre d'Irlande, l'Italie, le Japon, la Nouvelle-Zélande, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, le Siam, la Tchécoslovaquie, l'Union Sud-Africaine, l'Uruguay, la Yougoslavie (1). Tous ces Etats ont signé la Convention dans les délais prévus (2) ; rien à dire sur eux.

### *Les Etats adhérents*

Ce sont les Etats qui ont adhéré à la Convention après sa mise en vigueur : la Bulgarie, le Chili, le Danemark, la Finlande, l'Irak, la Norvège, les Pays-Bas ; enfin trois nouveaux venus, la Suisse depuis le 1<sup>er</sup> octobre 1934, l'Espagne depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1935, et la République Argentine depuis le 1<sup>er</sup> avril 1935. Les puissances adressent leur adhésion au gouvernement français qui la communique à la C. I. N. A. La Convention entre en vigueur, pour chaque signataire vis-à-vis des autres puissances ayant déjà ratifié, quarante jours après le dépôt de l'adhésion. Les Etats adhérents ne signent pas la Convention. L'adhésion équivaut, en un seul acte, à la signature et à la ratification.

Une grande partie de ces Etats adhérents sont des Etats ex-neutres. Au lendemain de la signature, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la Norvège, les Pays-Bas, la Suède et la Suisse, amèrement surpris de n'avoir

---

(1) Voir le tableau des ratifications page 39 *bis*.

(2) Trois Etats ont signé la Convention après les délais fixés : le Pérou (22 juin 1920), le Nicaragua (31 décembre 1920), et le Libéria (22 mars 1922). Aucun d'eux n'a ratifié.

été ni appelés, ni consultés pour élaborer cette Convention entendaient néanmoins y entrer. Mais le texte, et notamment les articles 5 et 34 présentaient pour eux de grands inconvénients (1). Les Etats ne pouvaient pas conclure de Convention avec les ex-ennemis et devaient interdire le survol de leur territoire s'ils voulaient adhérer à la Convention ; or, ils auraient subi immédiatement la réciprocité de la part de ces derniers ; dommage que les puissances alliées et associées ne risquaient pas puisqu'elles possédaient le droit de survoler pendant un certain temps, le territoire des Etats ennemis. D'autre part, l'article 34 heurtait le principe d'égalité.

Réunis en Conférence à Copenhague, en décembre 1919, les Etats précédemment énumérés posèrent les conditions de leur adhésion ; ils désiraient la suppression des deux inégalités :

1°) « en reconnaissant aux Etats contractants le droit  
« de conclure des Conventions particulières avec des  
« Etats non-parties à la Convention ;

2°) « en attribuant un droit de vote égal à tous les

---

(1) Les articles 5 et 34 étaient rédigés comme suit : *Art. 5* :  
« Aucun Etat contractant n'admettra, si ce n'est pas une auto-  
« risation spéciale et temporaire, la circulation au-dessus de  
« son territoire, d'un aéronef ne possédant pas la nationalité de  
« l'un des Etats contractants.

*Art. 34*..... « et composé de : deux représentants pour chacun  
« des Etats suivants : Etats-Unis d'Amérique, France, Italie,  
« Japon. Un représentant pour la Grande-Bretagne et un pour  
« chacun des autres Etats contractants.

« Chacun des cinq premiers états (Grande Bretagne avec ses  
« Dominions et l'Inde comptant à cette fin comme un Etat) aura  
« le plus petit nombre entier de voix, tel que ce nombre étant  
« multiplié par cinq, le résultat obtenu dépasse d'au moins une  
« voix le total des voix de tous les autres Etats contractants.  
« Tous les Etats autres que les cinq premiers auront chacun une  
« voix ».

« Etats représentés à la Commission Internationale de « Navigation Aérienne ».

Un protocole du 1<sup>er</sup> Mai 1920 donna aux Etats ex-neutres le droit de conclure des Conventions particulières avec les Etats non contractants, sauf approbation des contractants. Insatisfaits de cette décision, les Etats ex-neutres se réunirent encore une fois, en septembre 1922, à Copenhague, pour demander la liberté complète des Conventions ; ils élaborèrent ainsi un projet d'article 5 selon leurs vues.

Or, la C. I. N. A. était entrée en fonction le 11 juillet 1922 ; dans une seconde session, elle inaugura son œuvre faite de mesure, d'intelligente conciliation, et de désir de progrès, en adoptant le protocole du 27 octobre 1922, qui répétait, à peu de choses près, la résolution de Copenhague, bien que celle-ci n'ait pas été connue de la Commission (1).

La question de l'égalité des Etats au sein de la C. I. N. A., plus délicate (2), finit pourtant par trouver une solution, du moins temporaire, grâce à l'esprit de conciliation des Etats de Copenhague ; ils acceptèrent une certaine prédominance des grandes puissances dans le calcul des majorités. Le Protocole du 27 juin 1923 leur donna satisfaction (3). Dès lors, aucun motif grave

---

(1) Voir la Convention de 1919 et les annexes page 207.

(2) Voir page 75.

(3) Le nouvel article 34 se rédigeait comme suit : .... composée de : deux représentants pour chacun des Etats suivants : Etats-Unis d'Amérique, France, Italie, Japon.

Un représentant pour la Grande-Bretagne et un pour chacun des Dominions et pour l'Inde. Un représentant pour chacun des autres Etats contractants. Chaque Etat représenté à la Commission (la Grande-Bretagne, avec ses Dominions, et l'Inde comptant à cette fin pour un Etat) aura chacun une voix.

Cette majorité doit, en outre, comprendre au moins trois des cinq Etats suivants : Etats-Unis d'Amérique, Empire britannique, France, Italie, Japon.

ne s'opposait à leur entrée. Successivement, le Danemark, les Pays-Bas, la Norvège, la Finlande (1), puis la Suisse et l'Espagne, que des raisons spéciales avaient éloignées, enfin la République Argentine, vinrent grossir le nombre des adhérents.

L'adhésion de l'Espagne et celle de la République Argentine sont très importantes, parce qu'elles sapent l'édifice de la Convention ibéro-américaine dans ses bases essentielles. L'Espagne avait été la promotrice de cet accord ; elle espérait, après le raid du Commandant Franco, un développement rapide et important des relations aériennes avec les Etats de l'Amérique latine : vingt-et-un Etats assistaient à la Conférence de Madrid de 1926.

La convention ibéro-américaine (2) était très proche de celle de 1919 ; la différence entre les contractants et les non-contractants, quant à la liberté de survol, était supprimée ainsi que la référence à la Société des Nations. Cette quasi-similitude devait faciliter une fusion.

En 1929, assistant à la session extraordinaire de la C. I. N. A., l'Espagne avait fait remarquer ce lien consacrant l'égalité ; même si on modifiait l'art. 34 en ce sens, elle ne pouvait pas, disait-elle, abandonner les nations américaines. Mais, depuis le 1<sup>er</sup> janvier, elle l'a fait cependant et elle prétend même que cette Convention n'existe plus du fait de son départ. Il est inutile d'insister sur cette dénonciation unilatérale des traités ; comme le dit Kipling, ceci est une autre histoire !

L'Espagne a été suivie promptement de l'Argentine ; un transvasement va s'effectuer de la Convention ibéro-

---

(1) Voir le tableau des ratifications page 39 *bis*.

(2) Voir chapitre VI, page 151.

américaine, qui n'a jamais eu d'existence effective, vers la C. I. N. A. qui a une tendance à l'universalité.



Parmi les Etats qui ne font pas partie de la C. I. N. A. nous distinguerons ceux qui, ayant signé la Convention, ne l'ont pas ratifiée et ceux qui n'ont pas encore adhéré.

*Les Etats n'ayant pas ratifié la Convention*

Ce sont les Etats-Unis, le Brésil, la Chine, la République de Cuba, l'Equateur, le Guatémala, le Libéria, le Nicaragua, le Pérou.

Il n'est pas étonnant de trouver ici les Etats-Unis ; la grande république anglo-saxonne n'a pas ratifié le traité de Versailles. On sait qu'elle a refusé d'entrer à la Société des Nations et, tout dernièrement encore, de siéger à la Cour Permanente de Justice Internationale.

On a souvent, à ce propos, parlé de l'égoïsme anglo-saxon. Il ne faut rien exagérer, ou plutôt il faut voir les choses comme elles sont. Le Président Wilson avait été élu à la suite d'une malheureuse scission chez ses adversaires, qui possédaient incontestablement la majorité. On n'a pas voté contre le principe de la S. D. N., principe très sympathique au peuple américain, mais bien contre le Président Wilson. Et puis, il faut bien le dire, la garantie territoriale de l'article 10 faisait horreur aux Américains ; la fameuse doctrine de Monroe subsiste toujours. Les Etats-Unis sont donc restés à l'écart.

Ce n'est cependant pas cette crainte de l'organisme génevois qui les empêche de faire partie de la C. I. N. A. Il y a bien le malencontreux paragraphe plaçant la Commission « sous l'autorité de la S. D. N. », mais

depuis 1929, comme nous l'expliquons d'autre part (1), le terme « sous l'autorité de » a été traduit en faveur d'une complète indépendance de la C. I. N. A. D'autre part, les Etats-Unis font partie du Bureau hydrographique de Monaco qui, lui aussi, est placé sous la prétendue autorité de la S. D. N.

En réalité, fidèles à leur habitude, les Etats-Unis, lors de la signature de la Convention, avaient formulé les réserves suivantes exprimées dans une lettre de l'Ambassadeur des Etats-Unis à M. A. Millerand, Président du Conseil, Ministre des Affaires étrangères :

« ....les Etats-Unis se réservent expressément, en ce  
« qui concerne l'article 3, le droit de permettre à leurs  
« aéronefs de survoler les zones qui peuvent être inter-  
« dites aux aéronefs de tourisme d'autres Etats contrac-  
« tants par les lois des Etats-Unis, malgré toute disposi-  
« tion contraire dudit article 3 (2).

« Les Etats-Unis se réservent la liberté d'action pleine  
« et entière en matière de douanes et ne se considèrent  
« pas comme liés par les dispositions de l'annexe H ou  
« de tout article de la Convention intéressant la mise  
« en vigueur des lois douanières (3).

« Les Etats-Unis se réservent le droit de conclure des  
« traités, des conventions et des accords spéciaux re-  
« latifs à la navigation aérienne, avec le Dominion du  
« Canada et ou avec un pays quelconque de l'hémi-  
« sphère occidentale, que ce dominion ou ce pays soit  
« partie ou non de la présente Convention ».

« D'autre part, les Etats-Unis faisaient savoir que s'ils

---

(1) Voir ci-après, page 146.

(2) Voir annexe I, le texte de l'article 3.

(3) Les douanes font partie de la compétence réservée pour les Etats-Unis et on sait combien cette liste est longue.

« ratifiaient la Convention Internationale ce serait probablement avec la réserve que son action ne devrait pas être interprétée comme impliquant l'admission par les Etats-Unis d'un lien légal quelconque avec la Société des Nations ou d'une obligation quelconque découlant du Pacte de la S. D. N. constituant la partie I du traité de Versailles ».

En 1929, lorsque la C. I. N. A. voulut réviser la Convention pour en faciliter l'accès à certains Etats, les Etats-Unis confirmèrent leur réserve par une lettre de la délégation américaine à M. Roper, Secrétaire général de la C. I. N. A.

La grande République anglo-saxonne a d'ailleurs organisé sa vie internationale et, en ce qui concerne la navigation aérienne, elle a conclu avec les Etats d'Amérique la Convention Pan-Américaine de Navigation aérienne (1).

Jusqu'ici les Etats-Unis se sont contentés d'ententes continentales ; la position de leur continent le leur permet. Mais les relations transocéaniques se développent de jour en jour ; un service régulier, transportant, des correspondances et des voyageurs, relie le vieux continent au nouveau dans l'Atlantique sud ; bientôt les îles flottantes raccourciront encore les distances à franchir d'un seul coup d'aile. A ce moment-là, les Etats-Unis ne pourront plus rester isolés sans nuire à leurs intérêts, et ils seront bien forcés d'adhérer à la Convention du 13 octobre 1919.

La Chine avait également signé la Convention : il n'y a pas eu de ratification. Un Etat immense comme elle, a pourtant une grande importance du point de vue aéro-

---

(1) Voir chapitre VI, page 152.

nautique ; on en pourrait tirer de précieux enseignements si elle n'était en proie aux troubles civils et aux guerres. Pendant que les généraux du Nord ou du Sud, avides de pouvoir, se battent, le gouvernement instable n'a pas le temps, ni même peut-être le pouvoir, de ratifier les Conventions. Remarquons cependant qu'à la session extraordinaire de 1929, la Chine a envoyé des délégués.

### *Les Etats qui n'ont pas encore adhéré*

Nous avons à parler encore de quelques Etats qu'il serait désirable de voir paraître à la C. I. N. A. Ceux qui n'ont, ni signé la Convention, ni adhéré sont encore assez nombreux. Toutefois, leur nombre diminue tous les ans et M. Roper, Secrétaire général de la C. I. N. A., a bon espoir de voir arriver un jour même l'Allemagne. C'est là un vœu très sincère de tous les internationalistes que la rentrée de l'Allemagne dans la vie internationale officielle.

Parmi les autres Etats absents, nous citerons ceux qui, venus à la session extraordinaire de 1929, hésitent encore à participer aux travaux de la Commission : l'Autriche (1), la Colombie, l'Esthonie, Haïti, la Hongrie, le Luxembourg et le Vénézuëla, c'est-à-dire des Etats tournés vers la convention ibéro-américaine ou vers l'Union Panaméricaine, de petits Etats d'Europe, qui n'ont pas grande importance au point de vue aérien, enfin des Etats ex-ennemis.

La Commission de l'Aéronautique à la Conférence de la Paix n'a pas élaboré la Convention avec les ex-

---

(1) Celle-ci a annoncé sa venue à M. Roper. Espérons que la session de 1936 la verra siéger à la C. I. N. A.

ennemis ; la blessure était encore trop fraîche, il n'y aurait probablement pas eu de résultats. Mais ce qui était plus grave, c'était l'article 42 ; à cause de lui l'entrée de la Convention n'était pas complètement libre (1).

On se rendit compte bientôt de la gêne apportée par cet article. L'aviation prenait un essor international de plus en plus considérable et la coopération internationale devenait de plus en plus nécessaire. C'est ce que fit remarquer, en août 1927, à la troisième Conférence des communications et du transit, M. Hérold, représentant de la Suisse. Et cela était d'autant plus facile que l'essentiel de la Convention était en vigueur dans les législations internes ; il n'était donc pas nécessaire de créer une autre Convention.

Or, en octobre 1928 paraissait un article de M. Dr. Wegerdt, Conseiller ministériel au Ministère des Communications du Reich Allemand : « l'Allemagne et la Convention de Paris sur la navigation aérienne, en date du

---

(1) Article 42 de la Convention du 13 octobre 1919.

« Tout Etat ayant pris part à la guerre de 1914-1919 et n'étant  
« pas signataire de la présente Convention, ne pourra être  
« admis à y adhérer que s'il est membre de la Société des Na-  
« tions et jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 1923, si son adhésion obtient le  
« consentement des Puissances alliées et associées, signataires  
« du traité de Paix conclu avec ledit Etat. Après le 1<sup>er</sup> janvier  
« 1923, cette adhésion pourra être admise, si elle est agréée par  
« les trois quart au moins des Etats signataires et adhérents  
« entrant dans les conditions prévues à l'art. 34 de la présente  
« Convention.

« Les demandes d'adhésion seront adressées au Gouvernement  
« de la République Française qui les communiquera aux autres  
« puissances contractantes. A moins que l'Etat requérant soit  
« admis de plein droit comme membre de la Société des Na-  
« tions, le Gouvernement français recevra les suffrages des dites  
« puissances et leur fera connaître le résultat du vote ».

13 octobre 1919 » (1). L'auteur soulignait les articles de la Convention gênant la coopération internationale, créant des difficultés aux Etats qui, comme l'Allemagne, ne demandent qu'à rentrer dans le sein de la communauté internationale ; c'était l'époque de Locarno et de l'entrée de l'Allemagne à la Société des Nations.

L'Allemagne considérait la C. I. N. A. comme l'organe unitaire du droit international aérien, mais elle ne pouvait y entrer qu'après la révision de certains points. Suivait une énumération comprenant, notamment, la représentation au sein de la Commission et l'explication des termes « sous l'autorité de la S. D. N. »

« En discutant chaque point, disait M. le Dr. Wegerdt, « on pourra arriver à une collaboration internationale « de pair à pair. Si la C. I. N. A. ne tient pas compte « de l'avertissement de M. Giannini (2), ce sera peut-être tant pis pour elle ; on aura peut-être laissé passer « l'occasion de réunir le monde civilisé entier en une « organisation qui se serait fixé la tâche élevée de créer « des règles juridiques uniformes pour le monde entier « dans le domaine de la navigation aérienne, et d'être « ainsi peut-être l'initiatrice des peuples dans tous les « domaines ».

Mais, ajoute-t-il, seuls des Etats égaux peuvent se réunir pour créer un organe législatif international commun. Or, l'Allemagne ne peut pas traiter de pair à pair avec toutes les autres puissances. En effet, sa navigation aérienne civile est limitée par l'article 42 du traité de

---

(1) « Zeitschrift für das gesamte Luftrecht » vol. II, n° 1 et traduction en français dans le droit aérien 1929.

(2) Observation faite en octobre 1927 au quatrième Congrès international de la navigation aérienne tenu à Rome.

Versailles et les règles de la Conférence des Ambassadeurs de 1926. Il y a également l'article 198 du traité de Versailles. Et ici M. le Dr. Wegerdt ne comprend pas la limitation de l'aviation civile à l'instar de l'aviation militaire. La réponse n'est-elle pas dans la grande facilité de transformation des aéronefs et des pilotes civils en aéronefs et pilotes militaires ?

Quoi qu'il en soit, la C. I. N. A. saisit cette occasion d'ouvrir ses portes. Elle chargea son Secrétaire général de demander des éclaircissements au Gouvernement allemand qui approuva l'article de son Conseiller ; la Commission décida alors d'examiner les critiques de M. le Dr. Wegerdt et d'amender la Convention.

« ..... On peut nourrir l'espoir, avait dit M. le Dr. Wegerdt que..... tous les Etats intéressés « à la navigation aérienne, conjointement avec ceux « qui font déjà partie de C. I. N. A., se réuniront « pour tenter de donner à la Convention, tout en maintenant les règles qui ont fait leurs preuves, la rédaction et la forme qui correspondront aux résultats que « l'expérience, en raison du développement de la navigation aérienne, a fournis entre temps, et fournira « vraisemblablement dans l'avenir. Il y aurait peut-être « une voie plus simple et donc plus pratique et plus « rapide ; ce serait que la C. I. N. A. n'attendit pas la « convocation d'une Conférence diplomatique, mais convoque elle-même une Conférence à laquelle elle inviterait à côté de ses Etats membres, tous les Etats « qui ne font pas partie de son organisation ».

On tint donc une session extraordinaire du 10 au 14 juin 1929 ; les Etats non parties à la Convention y furent invités, entre autres les Etats ex-ennemis dont l'Allemagne.

Toutes les résolutions finales furent réunies en un protocole du 15 juin 1929 ; l'article 42 était supprimé, l'article 41 modifié dans le sens désiré par l'Allemagne à qui l'on donnait également satisfaction quant au nombre de représentants et en ce qui concerne les articles 3, 5, 7, 37...

Mais, depuis 1929, et en particulier depuis le 17 mai 1933, date de la mise en vigueur du Protocole de 1929, les espoirs ne se sont pas confirmés.

D'ailleurs, des événements nouveaux se sont déroulés en Allemagne ; c'est aussi l'avis de M. le Professeur Viktor Bruns qui a eu la bonté de nous indiquer les raisons qui tenaient l'Allemagne encore éloignée de la C. I. N. A. « Je suppose, dit-il, que cette attitude est due « à la situation politique actuelle ». Cet Etat reçoit, comme tous les autres, les notes et publications que le Secrétaire général lui envoie ; il y répond très irrégulièrement.

Il reste également les remarques de M. le Dr. Wegerdt concernant le traité de Versailles. Est-ce une raison sérieuse ? Les juristes allemands, si épris des théories positives, devraient bien constater un fait évident : l'égalité de l'Allemagne (nous n'osons pas dire la supériorité) en ce qui concerne notamment les questions aériennes. Alors ?... Nous attendons avec patience l'arrivée de l'Allemagne.

Aux côtés de l'Allemagne, nous trouvons la Hongrie qui ne manifeste aucune intention. Là encore le traité de Versailles est, paraît-il, le grand responsable.

La situation de la Russie soviétique est toute différente, car elle suit très attentivement les travaux de la Com-

mission. Cet Etat siège pourtant à la S. D. N. ; on ne comprend pas très bien les raisons de son éloignement ; ce qui se passe à l'intérieur de ce grand pays est d'ailleurs mal connu. Au reste, l'U. R. S. S. a, notamment en ce qui concerne le domaine aérien, des idées très spéciales : en exagérant la notion de la saisissabilité de l'air cet Etat prétend avoir la souveraineté de l'air sur le domaine polaire parce que ses aéronefs le survolent fréquemment !

Il faut espérer que, dans un avenir très prochain, la Russie soviétique adhèrera à la Convention de 1919 ; le Gouvernement soviétique a consacré beaucoup d'efforts à un mode de transport qui, vu l'étendue d'un territoire démuní de communications, est d'une importance capitale. Or, une aussi grande puissance aérienne ne saurait rester longtemps en dehors de la collaboration internationale.

Il reste quelques mots à dire sur un Etat qui intéresse particulièrement l'Angleterre : l'Egypte. Le Secrétaire général lui envoie régulièrement les informations et les publications, mais l'Egypte n'adhère pas à la convention et reste silencieuse. Ce n'est évidemment pas l'Angleterre qui fera une démarche en sa faveur. La Grande-Bretagne ne tient sans doute pas beaucoup à voir figurer à côté d'elle l'Egypte comme Etat indépendant.

On peut faire valoir que cet Etat n'a pas encore une aviation très développée ; est-ce vraiment une raison suffisante ? La réglementation concernant la navigation aérienne n'a-t-elle pas été créée avant l'essor de l'aéronautique, essor que l'on prévoyait ? Il faut plutôt considérer la situation politique de l'Egypte, qui n'a pas encore conquis son indépendance. L'Angleterre a la main

sur elle et ne semble pas décidée à la retirer. Pour qui lutte contre l'oppresseur, la vie internationale compte peu.

Nous ne mentionnerons pas, dans cette liste d'Etats, l'Autriche, qui a promis d'adhérer et qui, certainement, siègera prochainement à la C. I. N. A.

*Les Etats qui sont sortis de la C. I. N. A.*

La C. I. N. A. est un organisme d'une grande utilité ; il faut véritablement des circonstances exceptionnelles pour motiver une dénonciation de la Convention.

La dénonciation est notifiée au Gouvernement français qui la communique à la C. I. N. A. Elle prend effet un an après la notification et vaut seulement au regard de la puissance qui y a procédé.

La Perse, qui avait adhéré le 11 juillet 1922, a dénoncé la Convention le 20 avril 1933, par notification à la France, avec effet du 20 avril 1934. Le Gouvernement impérial, pressé de ratifier les Protocoles, harcelé de démarches diplomatiques de nombreux Etats, comprenant l'intérêt que présentait pour ceux-ci une rapide mise en vigueur de ces Protocoles, a décidé de dénoncer la Convention, et d'ailleurs, il a découvert que le précédent Gouvernement persan avait omis, en 1920 et en 1925, de faire approuver par le Parlement persan l'adhésion de la Perse.

Citons la Bolivie qui avait ratifié la Convention en 1922 et l'a dénoncée avec effet du 30 août 1924, et le Panama qui l'a ratifiée en 1929 et dénoncée avec effet du 11 novembre 1931.

Le Territoire de la Sarre a disparu de la C. I. N. A.

automatiquement à la suite du plébiscite de janvier 1935. Déjà une lettre de Sarrebruck, en date du 29 avril 1933, prenait les dispositions nécessaires en vue des résultats « étant donné qu'il ne peut être préjugé de la situation « qui sera déterminée en 1935, je vous serai reconnais-  
« sant, disait le Gouvernement de la Sarre, de bien  
« vouloir tenir compte, dans l'établissement de vos pré-  
« visions pour cette année 1935, de la situation nou-  
« velle qui pourrait être créée du fait de l'exécution  
« des clauses du traité de Versailles relatives au terri-  
« toire de la Sarre ».

Par décret du 25 février 1935 (1) la législation allemande s'appliqua en Sarre en ce qui concerne la navigation aérienne, la protection aérienne, et le service météorologique, y compris les dispositions relatives à l'administration de l'Aéronautique du Reich. Les prescriptions correspondantes du Gouvernement de la Sarre cessent d'être en vigueur.

Les Etats viennent cependant de plus en plus nombreux à la C. I. N. A. et il faut louer ici la sagesse de la Commission qui a préparé les chemins en aplanissant les difficultés dans le véritable esprit international, cédant un peu sur la pratique pour poser ou conserver des principes qui sont d'une importance essentielle et sans lesquels il n'y a pas d'évolution possible.

La Commission s'est efforcée d'attirer à elle le plus grand nombre d'Etats, en leur faisant quelques concessions certes (2), mais qu'est-ce que cela quand il s'agit de réunir (et on réunira) la communauté internationale dans un esprit de collaboration pacifique ?

---

(1) R. G. B. I. 5.282.

(2) Qu'il suffise de rappeler ici la renonciation des grandes puissances à leur prépondérance et l'attitude des dominions jusqu'en 1929.

La Commission travaille ainsi dans une atmosphère d'espérance, et ni le silence, ni certains faits de politique extérieure susceptibles de faire naître le pessimisme n'altèrent cet état d'esprit. On espère, on attend dans le calme du travail et de la Paix, et jusqu'ici on a réussi. Et le fabuliste avait raison qui disait « patience et longueur de temps font plus que force, ni que rage ».

## CHAPITRE III

---

### Organisation et fonctionnement de la C.I.N.A.

En vertu de l'article 34, alinéa 4, de la Convention du 13 octobre 1919, la C. I. N. A. devait déterminer « les règles de sa propre procédure et le lieu de son siège permanent... »

Lors de la première session, en 1922, on vota donc le règlement de cette Commission pour se mettre à l'ouvrage le plus tôt possible.

Un règlement est composé des normes internes d'après lesquelles l'organe collégial doit agir ; il permet de conduire les débats et d'organiser les travaux d'une manière coordonnée et disciplinée ; pour cette raison, il intervient exclusivement dans les Conférences et les Congrès vastes et importants. A l'heure actuelle, les règlements sont tous établis par les Assemblées : il y a une tendance à l'auto-réglementation de l'activité collégiale.

Quelle est la nature juridique de ces règlements ? Il s'agit ici, disent certains, d'un accord réalisé entre les Etats parties à la Convention d'Union, par l'intermédiaire de l'organe commun : le règlement et la Convention instituant l'organe ont la même valeur formelle.

Cette opinion vient se heurter à la réalité. Le règlement de la Conférence du Travail, par exemple, est modifié par la volonté de l'Assemblée, selon les disposi-

tions réglementaires adoptées primitivement par elle. Mais la partie XIII du traité de Versailles sur l'organisation internationale du Travail, pour subir une modification, exige une majorité des deux tiers des suffrages émis par les délégués présents et une ratification par les Etats qui forment le Conseil de la Société des Nations, et par les trois quarts des Etats-membres. Donc, pour la modification du règlement, une simple manifestation de volonté de l'organe collégial suffit ; pour modifier le traité, il faut engager toute une procédure.

La différence apparaît, il est vrai, avec moins de netteté à la C. I. N. A. ; la volonté de la Commission suffit, en effet, sous certaines conditions, pour modifier les annexes A à G. Mais restent la Convention et l'annexe H. En tout cas, pour réviser son règlement, la Commission n'obéit qu'aux règles fixées par elle dans l'article 26 (1) ; elle peut, si elle le désire, modifier cet article avec la majorité exigée et adopter, sur ce point, la simple règle de la majorité. Là encore règlement et Convention ont une nature juridique différente ; le règlement est pris en vertu du pouvoir réglementaire appartenant à l'organe collégial.

Quel est le contenu de ces règlements ? Pour les conférences, et la C. I. N. A. est une conférence (2) convoquée périodiquement en vertu de la Convention de 1919, les articles sont assez nombreux. Normalement, ils ne devraient contenir que des règles de procédure, des questions de forme, mais la pratique actuelle

---

(1) Voir annexe II, page 222.

(2) On emploie ici le mot dans le sens juridique : la Conférence fait œuvre législative et constructive, le Congrès traite des questions politiques.

s'oriente vers des vues différentes ; on y fait entrer des conditions de majorité, de quorum, des réserves.

Le règlement de la C. I. N. A. comprend 26 articles :

I. — Fonctionnement de la Commission : session, ordre du jour, propositions, présidence des sessions, débats, procès-verbaux.

II. — Sous-Commissions.

III. — Secrétariat permanent — Secrétaire général, personnel, publications, siège de la Commission.

IV. — Budget, contributions des Etats, trésorerie, comptabilité.

V. — Publication des cartes.

VI. — Règlement des dissentiments (1).

VII. — Rapports avec la Société des Nations.

VIII. — Révision du règlement.

Le siège de la C. I. N. A., choisi lors de la première session, est Paris. On a vu les arguments présentés à la Conférence de l'Aéronautique en faveur de cette ville (2). En 1922, ils ont fini par triompher.

Le Gouvernement français avait mis gratuitement à la disposition de la C. I. N. A. des locaux dont il était locataire, 3, rue François 1<sup>er</sup>. Le 31 décembre 1922, à la fin du bail, la Commission s'installa 20, Avenue Kléber dans un local à elle. Actuellement elle est 15 *bis*, rue Georges-Bizet.

★  
★★

### *Le Secrétariat*

Le groupe formé par les Etat de la C. I. N. A., semblable en cela à toutes les Unions, ne pourrait vivre sans organisation administrative ; il faut un organe permanent chargé des détails matériels et de l'exécution.

---

(1) L'article renvoie à un protocole spécial.

(2) Voir page 30.

A la tête du Secrétariat, et présidant aux destinées de la C. I. N. A., se trouve le Secrétaire général. Ses attributions sont multiples et sa charge est fort lourde. Le Secrétaire général de la Société des Nations, chef de l'administration de Genève, avec ses quatre cents fonctionnaires, ses directeurs de sections, ses sous-secrétaires généraux et son adjoint, a un rôle représentatif et protocolaire. Le Secrétaire général de la C. I. N. A. remplit, certes, un rôle analogue ; il représente véritablement cet organisme. Mais, dans l'administration internationale, nul n'a un rôle plus actif que lui : il possède des attributions bien déterminées.

Tout ce qui intéresse la Commission lui est adressé ; il est mandaté par elle, à chaque session, pour assister aux diverses Conférences européennes ou mondiales intéressant plus ou moins directement la navigation aérienne. Il est envoyé, par exemple, à la Conférence des Télécommunications à Madrid en 1932, à la Conférence de la Radiodiffusion à Lucerne en 1933. Il sert d'agent de liaison aux différents organismes d'aéronautique, soit gouvernementaux (Conférences internationales de droit privé aérien) ; soit officiels (Conférence aéronautique internationale, Conférence aéronautique méditerranéenne, Conférence aéronautique des Etats Baltiques, des Balkans, etc...); soit privés (association internationale de trafic aérien, etc.) (1).

Autorisé par la Commission, il assiste aux séances des différentes Conférences, en laissant de côté celles qui n'intéressent pas directement la navigation aérienne. Puis, il rédige son rapport, fait des observations, sou-

---

(1) Voir chapitre V.

ligne des points importants, émet son opinion, et propose de nouvelles formules, des modifications, des relations plus étroites avec les organismes étudiés. A la session suivante, il fait connaître les résultats de sa mission ; il est au sein de la Commission un reflet des Conférences auxquelles il a assisté ; grâce à lui, la C. I. N. A. est tenue au courant rapidement et sûrement et les points essentiels apparaissent nettement à travers son rapport. Très souvent, d'ailleurs, les propositions sont reprises sans changements importants, quelquefois telles qu'elles ont été formulées, et aboutissent à une résolution.

Il est, d'autre part, le porte-parole de la C. I. N. A. auprès des Etats.

Toute modification aux annexes A à G est notifiée par lui aux contractants, il transmet également les recommandations : résolutions manquées, souhaitées par le bon sens et la nécessité, mais repoussées par des souverainetés égoïstes. D'autres résolutions d'un intérêt capital sont notifiées aux Etats non contractants.

Il possède les attributions dévolues à la C. I. N. A. en vertu de la Convention du 13 octobre 1919, article 34, alinéas d et e ; il sert d'intermédiaire entre les Etats, recevant et centralisant les documents et les informations de tout ordre intéressant l'aéronautique, et les diffusant à tous.

Le Secrétaire général veille à la préparation de l'ordre du jour des sessions ; il le communique aux contractants dans le délai prévu par le règlement. Il assure la réunion des Sous-Commissions ; leur secrétariat et celui de l'Assemblée lui sont confiés.

Pendant l'intervalle des sessions, il dirige l'activité des organismes d'étude que sont les Sous-Commissions ; il

reçoit leurs rapports, leur envoie des remarques sous forme de notes. Les propositions sont remaniées puis, après être passées par la Sous-Commission juridique, elles reviennent entre les mains du Secrétaire général qui établit alors un projet de résolution à présenter à la C. I. N. A.

En outre, quand cela est nécessaire, le Secrétaire général compose les protocoles en coordonnant les textes modifiés.

Il a aussi le soin de la trésorerie, il prépare le projet de budget et assure le paiement des dépenses.

Le premier Secrétaire général a été nommé au cours de la première session (11-18 juillet 1922) ; M. Albert Roper, capitaine-pilote-aviateur fût élu à l'unanimité : il exerçait déjà les fonctions de Secrétaire général provisoire depuis la Conférence de l'Aéronautique de 1919. On sait (1) quel rôle actif il avait joué dans la création de la C. I. N. A. ; nul plus que lui ne méritait cette place qu'il a conservée depuis cette époque.

Au risque de mettre sa modestie à l'épreuve, il faut dire ici tout le zèle qu'il a apporté à sa tâche ; il a su se servir de toutes ses attributions, sans se cantonner dans un rôle représentatif. Par son inlassable activité, par son dévouement quotidien, il a fait du secrétariat un organisme vivant, collaborant étroitement avec la Commission, plein d'élan, débarrassé de la routine bureaucratique et paperassière. L'œuvre de la C. I. N. A. est un peu son œuvre. Universellement connu dans le monde juridique et aéronautique, on écoute toujours ses avis avec attention, ses propositions avec intérêt, parce qu'il sait allier un talent de juriste et une expé-

---

(1) Voir chapitre I, page 25.

rience de technicien à des qualités de mesure bien françaises. Il travaille sans cesse à réunir dans la C. I. N. A. un nombre d'Etats toujours plus grand. Sans se laisser décourager par des réponses indécises et fuyantes ou par des silences souvent négligents, parfois hostiles, sans optimisme exagéré non plus, il attend la venue de certaines grandes puissances, il l'espère toujours prochaine. La confiance en l'avenir est, pour lui, la condition première d'un travail fécond.

Le Secrétaire général est aidé par un personnel assez peu nombreux. En vertu de l'article 17 du Règlement, il choisit les membres du secrétariat, sauf le ou les secrétaires, pour lesquels il doit obtenir « l'agrément du représentant de l'Etat dont chacun est ressortissant ».

En 1922, le secrétariat se composait d'un Secrétaire nommé par la Commission, de deux rédacteurs-interprètes, de deux sténo-dactylographes, d'un garçon, d'un huissier. Le Secrétaire général et le Secrétaire sont obligatoirement d'une nationalité différente ; le premier secrétaire nommé est encore actuellement en fonctions : il est anglais.

Mais l'activité de la Commission devenant de plus en plus étendue, le Secrétaire Général se voit obligé fréquemment de demander à l'Assemblée, la nomination d'une nouvelle unité. En effet, si le choix du personnel est laissé au Secrétaire général, la composition du Secrétariat et les indemnités qui sont allouées à ses membres sont du domaine de la C. I. N. A. Jamais, jusqu'ici, le renfort demandé n'a été refusé. Actuellement il y a treize unités au Secrétariat : un secrétaire, la secrétaire personnelle de M. Roper, trois rédacteurs-traducteurs (1),

---

(1) L'année précédente ils n'étaient que deux.

une rédactrice, une traductrice, deux sténo-dactylographes, un archiviste (1).

Une tâche de collaboration et de préparation des affaires est dévolue à ces bureaux. Le bulletin officiel et le bulletin de renseignements y sont élaborés ; les documents et informations y sont reçus, classés et diffusés. Tout le travail de traduction est effectué là : traduction des communications, des bulletins, etc...

Dans le cas d'une Union à Etat directeur, les fonctionnaires de l'organe international sont prêtés par cet Etat ; il n'en est rien ici : la Convention de 1919 a groupé les Etats en une Union indépendante et le personnel de la C. I. N. A. fait incontestablement partie des fonctionnaires internationaux.

A part le Secrétaire, une traductrice et une sténo-dactylographe (2), toutes les unités, actuellement en fonctions, sont françaises. Elles n'en sont pas moins tenues de servir la communauté juridique internationale dont le but est supérétatique, d'oublier complètement, dans l'exercice de leurs fonctions, les intérêts de l'Etat dont elles sont ressortissantes. Ces fonctionnaires sont choisis indépendamment de leur nationalité.

Généralement, dans les Unions, on cherche la diversité, et à la Société des Nations on avait essayé de dénationaliser les fonctionnaires ; ils ne devaient toucher aucun traitement de leur Gouvernement : on a échoué. Certains Etats ont envoyé à Genève des fonctionnaires de leur propre corps diplomatique ; les autres ont suivi. L'administration est multinationale et non internationale : prendre une décision est devenu un compromis politique et non une affaire technique.

---

(1) Depuis la dernière session.

(2) Ces trois unités sont de nationalité anglaise.

A la C. I. N. A. le grand nombre de français faisant partie du Secrétariat n'est pas un obstacle à l'impartialité des travaux. Seules des commodités de recrutement en ont décidé ainsi ; si le siège de la C. I. N. A. était transporté à Rome, par exemple, les nouveaux fonctionnaires seraient probablement italiens. D'ailleurs, le travail du Secrétariat est contrôlé très étroitement par la Commission composée de techniciens ; le personnel a seulement une tâche de préparation ; l'esprit international du Secrétaire général fait le reste.

Ces fonctionnaires jouissent-ils de privilèges et immunités diplomatiques ? Certains auteurs les leur refusent. On ne voit vraiment pas pourquoi. L'immunité ne se base pas ici sur une certaine considération vis-à-vis d'un Etat étranger, elle a pour cause une plus grande faculté laissée au fonctionnaire international ; sa fonction ne doit pas être entravée par certaines poursuites. S'il survient des difficultés le concernant, il est toujours facile de s'adresser à l'Etat dont il est ressortissant. Bien entendu l'immunité, ici comme ailleurs, ne doit pas s'étendre démesurément et on ne doit jamais perdre de vue qu'elle est donnée exclusivement dans l'intérêt de la fonction. Il n'y a d'ailleurs jamais eu de difficultés sur ce point.

Quant au Secrétaire général, dans ses multiples déplacements, il possède l'immunité diplomatique car il représente la C. I. N. A., organisme international et il est mandaté par elle. Il jouit de ce privilège dans la limite de sa fonction, même en pays de transit.

L'activité du Secrétariat est résumée, à chaque session, dans un exposé du Secrétaire général. Cet exposé est lu au début de la première séance. Il passe en

revue, rapidement et sommairement, les principaux travaux du Secrétariat : publication du Bulletin officiel et du Bulletin de renseignements, communications reçues, envoyées, situation de la C. I. N. A. vis-à-vis de certains organismes internationaux, rapport des Conférences suivies par le Secrétaire général, préparation de la session, envoi de l'ordre du jour dans les délais fixés par le règlement, s'il y a lieu, préparation des protocoles, etc...

On doit mentionner encore ici le rôle de la France dans le dépôt des ratifications et des dénonciations. Il ne s'agit pas ici d'un Etat directeur, mais d'un Etat qui, pour des raisons d'ordre pratique, s'est mis, antérieurement à l'institution de la C. I. N. A., gracieusement à la disposition des Etats signataires. Par la suite, les protocoles adoptés depuis 1922 par la C. I. N. A. sont déposés au Secrétariat de la Commission.



### *Les Sessions*

La Commission Internationale de Navigation Aérienne est un organisme permanent, c'est pourquoi on parle des sessions de la C. I. N. A. Elle se réunit périodiquement. Immédiatement après sa création, le travail était considérable. Conformément au règlement, qui recommandait deux sessions ordinaires, en avril et en octobre, la Commission se réunit deux fois par an. En 1923 et en 1929, le nombre fût même porté à trois. A partir de cette dernière date, la C. I. N. A. a fini de jeter les bases de son œuvre ; désormais, une session suffit pour élaborer les détails et adapter les règles préexistantes aux nécessités de la pratique. Toutefois, des sessions extraor-

dinaires peuvent avoir lieu à la demande appuyée par un tiers des Etats représentés à l'Assemblée.

La session est tenue vers les mois de mai ou juin ; le lieu en est fixé dès la session précédente. Un délégué, au nom de son Gouvernement, invite la C. I. N. A. à venir siéger dans sa capitale ; la proposition est toujours acceptée. Voici, jusqu'ici, les dates et lieux des différentes sessions :

|                          |               |                          |       |              |
|--------------------------|---------------|--------------------------|-------|--------------|
| 1 <sup>ère</sup> session | .....         | Paris                    | ..... | Juillet 1922 |
| 2 <sup>e</sup>           | »             | Londres                  | ..... | Octobre »    |
| 3 <sup>e</sup>           | »             | Bruxelles                | ..... | Février 1923 |
| 4 <sup>e</sup>           | »             | Londres                  | ..... | Juin »       |
| 5 <sup>e</sup>           | »             | Rome                     | ..... | Octobre »    |
| 6 <sup>e</sup>           | »             | Paris                    | ..... | Mars 1924    |
| 7 <sup>e</sup>           | »             | Paris                    | ..... | Octobre »    |
| 8 <sup>e</sup>           | »             | Londres                  | ..... | Avril 1925   |
| 9 <sup>e</sup>           | »             | Bruxelles                | ..... | Octobre »    |
| 10 <sup>e</sup>          | »             | Ambass. du Japon (Paris) | ..... | Mai 1926     |
| 11 <sup>e</sup>          | »             | Paris                    | ..... | Novembre »   |
| 12 <sup>e</sup>          | »             | Londres                  | ..... | Avril 1927   |
| 13 <sup>e</sup>          | »             | Rome                     | ..... | Octobre »    |
| 14 <sup>e</sup>          | »             | Genève                   | ..... | Juin 1928    |
| 15 <sup>e</sup>          | »             | Bruxelles                | ..... | Mars 1929    |
| 16 <sup>e</sup>          | » (extraord.) | Paris                    | ..... | Juin »       |
| 17 <sup>e</sup>          | »             | Paris                    | ..... | Décembre »   |
| 18 <sup>e</sup>          | »             | Anvers                   | ..... | Juin 1930    |
| 19 <sup>e</sup>          | »             | Londres                  | ..... | Juin 1931    |
| 20 <sup>e</sup>          | »             | Paris                    | ..... | Mai 1932     |
| 21 <sup>e</sup>          | »             | Rome                     | ..... | Mai 1933     |
| 22 <sup>e</sup>          | »             | Lisbonne                 | ..... | Mai 1934     |
| 23 <sup>e</sup>          | »             | Bruxelles                | ..... | Mai 1935     |

Le délégué de la Pologne ayant invité la C. I. N. A., la prochaine session aura lieu à Varsovie, en 1936. La date exacte et la confirmation du lieu seront fixées par le Secrétariat et notifiées aux différents Etats.

Dans l'intervalle des sessions, un ordre du jour est préparé par le Secrétariat, mais il n'est pas élaboré arbitrairement. Lorsqu'une question est soulevée par une

délégation, elle est discutée à la session suivante ; c'est alors qu'elle figure à l'ordre du jour. Enfin d'autres questions complexes ou délicates, nécessitent des études nombreuses et des mises au point renouvelées ; elles sont conservées à l'ordre du jour. C'est l'ensemble de ces questions qui est réuni en un seul document.

Celui-ci est porté à la connaissance des représentants par le Secrétaire général, soixante-quinze jours au moins avant l'ouverture de la session. A cet ordre du jour est joint un exposé des questions qui seront débattues à la session suivante. Les Etats peuvent ainsi donner des instructions précises et détaillées à leurs représentants : un délégué ne peut se prononcer dans une note sans connaître l'opinion de son Gouvernement sur la question.

Si une proposition est faite après la communication de l'ordre du jour, elle est envoyée d'urgence à toutes les délégations, mais la discussion en est reportée à une session ultérieure. Il en est de même pour toute question nouvelle soulevée en cours de session. Mais une majorité des deux tiers du total possible des voix et l'unanimité des membres présents peut en décider l'examen immédiat. Toute proposition faite en cours de session, et mise en discussion immédiatement, est remise au Président par écrit, traduite, s'il y a lieu, et distribuée aux membres de la Commission.

Au jour fixé, l'Assemblée se réunit généralement dans une salle d'un Ministère. La session est ouverte par un discours de bienvenue prononcé par un représentant du Gouvernement invitant : le Ministre de l'Aéronautique par exemple. Puis on procède à l'élection du Président, qui reste en fonctions pendant la durée de la session seulement. A la C. I. N. A., la coutume, par courtoisie,

s'est prononcée pour le délégué de la puissance invitante ; il n'a été fait à cette règle que de rares exceptions. On peut citer l'élection de M. Alvarez, délégué du Chili, qui présida la dix-septième session à Paris, en décembre 1929, et celle de M. le Général Dumitrescu, délégué de la Roumanie, qui présida la 14<sup>e</sup> session à Genève en Juin 1928.

Pendant longtemps, pour les Conférences, on avait conservé cette règle de courtoisie. A la Conférence d'Algésiras, en 1906, le duc Almonovar del Rio fût élu Président. A la Conférence navale de Londres, ce fût le premier délégué anglais. Depuis la Société des Nations, il y a moins de formalisme protocolaire ; on se préoccupe davantage d'assurer une bonne marche de la Conférence avec un Président compétent. C'est ainsi que M. Devèze, membre de la Chambre des représentants, de la délégation belge, fût élu Président de la Conférence de Paris, de 1929, sur le traitement des étrangers.

L'ancienne règle s'est pourtant conservée à la C. I. N. A., mais sans inconvénients, pour cette raison bien simple que les délégations sont composées exclusivement de techniciens. Aucune incompétence n'est à craindre ; la règle de courtoisie est pratique, simple, et ne risque pas de froisser, mais bien plutôt de ménager les susceptibilités. Du reste, il n'y a pas à regretter cet hommage aux convenances. Dans la liste des Présidents, on ne relève que des noms célèbres par leur compétence et leur expérience : M. Pierre-Etienne Flandin (France) ; L'Air-Vice Marshal Sir W. S. Brancker (1) (Angleterre) ; M. le Général Major Van Crombrugge ; S. E. M. Mercanti (Ita-

---

(1) Celui-ci, maître très écouté dans toutes les questions aéronautiques devait, par une étrange destinée, périr dans la catastrophe du R-101. Hora Ruit !

lie) ; M. Sugimura (Japon) ; M. le Général Piccio (Italie) ; M. le Général Dumitrescu (Roumanie) ; M. Alejandro Alvarez (Chili) ; M. le Lieutenant-Colonel Schelmerdine (Angleterre) ; M. Em. Chaumié (France) ; S. E. M. Croce A. Giannini (Italie) ; M. le Général Silveira E. Castro (Portugal) ; M. le Colonel Daumerie (Belgique), ont successivement occupé le fauteuil présidentiel.

Quel est le rôle du président ? Il convoque aux séances, en prononce l'ouverture, dirige les débats. C'est une tâche qui n'est pas sans difficultés et qui requiert de solides qualités. Il faut, en effet, de l'autorité pour créer une atmosphère d'activité, une certaine souplesse, un sens du droit et une connaissance assez approfondie des hommes, des choses et des lois. Souvent, dans une discussion un peu âpre, quand les délégués dépassent la limite de la controverse féconde pour entrer dans le parti-pris, il doit calmer les esprits avec tact et diplomatie, les détourner des considérations politiques dans lesquelles ils ont pu s'égarer et, sur le terrain technique, proposer une solution mesurée et conciliante.

Le Président recueille aussi les votes et en proclame les résultats ; il exprime son avis le dernier. Il prononce la clôture des débats, reporte, s'il y a lieu, certaines questions à une séance suivante dont il fixe la date.

La session ne dure généralement pas plus de cinq jours ; la dernière a eu lieu du 27 mai au 1<sup>er</sup> juin 1935. Le Secrétaire général assure le secrétariat de la session, assisté d'un de ses collaborateurs et s'occupe de rédiger les procès-verbaux complets des séances.

Dans les Conférences, la publicité des séances est assurée de deux manières : par une communication à la presse, par l'admission du public. A la C. I. N. A. les séances plénières ne sont pas publiques ; seule la Com-

mission peut décider de l'admission du public. Régulièrement, tous les ans, un communiqué est fait à la presse par les soins du secrétariat, et la dernière séance de la session est publique.

Aussitôt après l'élection du Président, on passe à l'adoption des procès-verbaux de la session précédente. Puis le Secrétaire général fait l'exposé dont nous avons parlé précédemment. Le discours et ses annexes sont presque toujours adoptés à l'unanimité. L'état des ratifications et adhésions à la Convention et aux protocoles est présentée ; on examine le rapport du Comité de vérifications des comptes.

On discute ensuite les questions portées à l'ordre du jour. Elles sont le plus souvent nombreuses et la Commission n'a vraiment pas de temps à perdre. En 1935, par exemple, trente-huit questions étaient portées à l'ordre du jour, dont les plus importantes étaient :

— mise en vigueur du règlement sur les conditions minima de délivrance du certificat de navigabilité des aéronefs ;

— système universel de repères aéronautique et publication de cartes pour la navigation aérienne ;

— révision de l'annexe H ;

— préparation d'un carnet de signaux optiques pour la navigation aérienne ;

— publication des statistiques du trafic aérien ;

— mise au point du règlement du service radioélectrique international de la navigation aérienne ;

— révision générale des règles de la Convention aérienne de 1919 concernant les feux et signaux et la circulation aérienne ;

— adoption d'un système uniforme de remorquage, de levage et d'amarrage des hydravions ;

- règlement sur l'usage international des symboles et termes employés en technique aéronautique ;
- réglementation de la circulation aérienne des avions sans moteur ;
- examen des difficultés de circulation créées par les zones interdites ;
- réunion d'une Conférence européenne des experts de la météorologie aéronautique ;
- adoption d'un protocole d'amendement à la Convention aérienne de 1919.

\*  
\* \*

### *Représentation des Etats à la C. I. N. A.*

Comment sont représentés les Etats à la Commission ? On a vu (1) comment fût élaboré l'article 34, et quelle fût sa forme définitive : chacun des Etats avait un représentant, sauf les Etats-Unis, la France, l'Italie et le Japon qui en avaient deux et l'Angleterre qui possédait un régime spécial à cause des dominions.

Il y a un quart de siècle, les Etats fixaient à leur guise le nombre de leurs représentants aux Conférences internationales. Souvent de petits Etats se faisaient représenter par de grandes puissances ; mais les orgueils nationaux envoyaient quelquefois des délégations nombreuses ; pour n'en citer qu'un exemple, en 1907, à La Haye, la Russie avait huit représentants. Il en résultait des assemblées trop vastes pour pouvoir délibérer avec succès. Il paraissait difficile de limiter cette faculté : deux procédés furent proposés à l'expérience diplomatique. D'abord la distinction entre les puissances à intérêts limités et les grandes puissances ; c'est le système adopté par le congrès qui mit fin à la grande guerre

---

(1) Voir chapitre I, page 28.

et qui est improprement appelé « Conférence de la Paix ». Le deuxième système accorde à toutes les puissances un maximum de représentation ; avec ce système l'égalité des Etats est assurée et les Assemblées ne tendent pas à devenir semblables à de vastes parlements.

La C. I. N. A. adopte d'abord le premier système, encore que cette conception se heurte, évidemment, au principe de l'égalité des Etats. La situation reste inchangée sur ce point lors du protocole du 30 Juin 1923.

Mais, en 1929, l'Allemagne manifeste le désir de voir reviser la Convention et la question des représentants se pose à la Conférence extraordinaire de la même année. L'Allemagne demande à être classée parmi les grandes puissances, sinon elle réclame le principe d'égalité ; la délégation espagnole également. L'Italie, par la bouche de M. Giannini accepte l'égalité, mais elle exige deux représentants pour établir une collaboration entre les éléments techniques, juridiques et politiques. La délégation brésilienne propose alors de se rallier au système de la Société des Nations : chaque Etat sera représenté à la Commission par deux délégués, avec la faculté d'en envoyer un seul. Il ne faut pas, en effet, obliger les petits Etats à des frais qui peuvent facilement, et sans inconvénients être évités. Le § 2 de l'article 34 se lit donc actuellement comme suit : « Chaque Etat contractant ne « pourra avoir plus de deux représentants à la Com-  
« mission ».

Les délégués sont assistés d'experts techniques dont le nombre varie avec la puissance des Etats. Ce sont des juristes et des techniciens : pilotes, navigateurs, médecins, météorologistes, etc... ; ils peuvent se faire entendre, mais avec l'autorisation du Président. Des

suppléants sont délégués pour remplacer le représentant, mais la signature des Conventions appartient au titulaire et, si ce dernier est présent, le suppléant ne peut que l'assister.

La qualification des délégués n'est pas dans le domaine du droit international ; les Etats apprécient la compétence de leurs mandataires. Il n'existe ici aucune règle semblable à celle de la Conférence internationale du travail (1). Mais la C. I. N. A. est privilégiée : les Gouvernements sont représentés généralement par des techniciens, et les délégations, judicieusement choisies parmi les hauts fonctionnaires de l'Aéronautique, sont accompagnées des plus hautes compétences techniques du pays. Voici, à titre d'exemple, quelle était la composition de la délégation française lors de la dernière session de mai 1935, Délégués : M. Laurent-Eynac, ancien ministre de l'Air ; M. Louis Couhé, Directeur de l'Aéronautique civile. Experts : M. l'Inspecteur général Sabatier, Directeur du Service des fabrications de l'Aéronautique. M. Vivent, Sous-Directeur de l'aviation civile ; M. Porquet, Chef du bureau de l'aviation civile ; M. Pepin du Ministère des Affaires étrangères ; M. Devergne, Administrateur général des douanes ; M. Falgarone, Inspecteur des services radio-électriques au Ministère de l'Air ; M. le Docteur Garsaux, chef du service médical d'examen du ministère de l'Air ; MM. les Ingénieurs en chef Decro et Blanchet. Les délégués reviennent presque tous les années suivantes ; ils ne sont pas à la merci des crises politiques.

---

(1) On se souvient que la moitié des sièges est attribuée aux Gouvernements et l'autre moitié aux délégués patronaux et ouvriers choisis par les Gouvernements dans les organismes les plus représentatifs.

Le représentant est mandaté par le Gouvernement ; il est muni d'instructions et ne doit pas engager l'Etat de son propre gré. Ainsi on a vu M. Giannini, représentant de l'Italie en 1929, refuser de se prononcer sur la question du vote par procuration et sur le quorum des deux tiers, pour finir par voter la proposition sous sa propre responsabilité, mais sans engager son Gouvernement.

On pourrait être tenté d'opposer sur ce point, la C. I. N. A. à la Conférence du Travail où les délégués ouvriers et patronaux jouissent d'une complète liberté d'action vis-à-vis de leur Gouvernement. Remarquons cependant que ces délégués reçoivent, eux aussi, des instructions des groupements qu'ils représentent, instructions moins strictes peut-être, mais dont les effets sont certains.

De pareilles conditions ne seraient pas admissibles pour la C. I. N. A. ; sa situation privilégiée s'y oppose. Il ne faut pas perdre de vue, en effet, que certaines de ses résolutions sont appelées à avoir un effet immédiat et obligatoire pour les contractants. Le bon ordre, et même l'évolution du droit des gens, exigent un minimum de souveraineté nationale, une certaine liberté de décision, garantie d'exécution de la sentence. A la Conférence du Travail, les Etats ne sont pas engagés directement ; ils peuvent toujours refuser de ratifier les décisions, et restent libres de la suite à donner.

★★

#### *Nombre de voix à attribuer à chaque Etat*

Le nombre de voix attribué à chaque Etat dans la rédaction première de la Convention devait soulever

également bien des objections. « Chacun des cinq premiers Etats (la Grande-Bretagne avec ses Dominions et l'Inde comptant à cette fin comme un Etat) aura le plus petit nombre entier de voix tel que ce nombre étant multiplié par cinq, le résultat obtenu dépasse d'au moins une voix le total des voix de tous les autres Etats contractants. Tous les Etats autres que les cinq premiers auront chacun une voix ». Là encore le principe d'égalité était méprisé ; il n'avait pas été tenu compte des protestations cubaines de 1919.

En décembre 1919, les Etats ex-neutres, réunis à Copenhague, exprimèrent leurs griefs contre l'article 34 ; sa modification était une des conditions de leur adhésion. Après le protocole du 1<sup>er</sup> Mai 1920 c'était la seule condition, mais les Etats ex-neutres voulurent montrer que leurs demandes n'étaient pas basées sur une stupide satisfaction d'amour-propre ; ils proposèrent, en échange de l'égalité de voix au sein de la Commission, une certaine prédominance des grandes puissances. Ces dernières possédaient, en effet, des intérêts considérables dans l'Aéronautique ; les modifications des annexes les touchaient plus que les autres. Il était donc équitable de leur accorder une situation prépondérante pour les modifications des annexes. Quant aux principes contenus dans la Convention, ils intéressaient tous les Etats à un même degré.

La proposition était raisonnable, la C. I. N. A. s'en saisit et l'adopta par le protocole du 27 juin 1923 : « Chaque Etat représenté à la Commission (la Grande-Bretagne avec ses Dominions et l'Inde comptant à cette fin pour un Etat) aura une voix... ». Toute modification dans les dis-

« positions de l'une quelconque des annexes pourra être  
« apportée par la Commission internationale de navigation aérienne lorsque la dite modification aura été  
« approuvée par les trois-quarts du total possible des  
« voix qui pourraient être exprimées si tous les Etats  
« étaient présents ; cette majorité doit, en outre, comprendre au moins trois des cinq Etats suivants : Etats-Unis d'Amérique, Empire britannique, France, Italie, Japon ».

En 1929, l'égalité complète était établie avec la suppression de ce dernier paragraphe. Il restait à régler, à cette même conférence, la situation des Dominions britanniques. En 1919, on avait accordé un représentant à chaque Dominion et à l'Inde, mais ils ne parlaient à la Commission que par la voix de l'Angleterre. En 1922, rien n'avait été changé. A ce moment-là le nombre de signataires de la Convention était peu élevé, et on avait craint, en attribuant une voix à chaque Dominion, de donner au sein de la Commission une prépondérance marquée à la Grande-Bretagne. L'Angleterre, en 1922, l'avait fort bien compris ; elle avait accepté cet état de choses pour ne pas mettre d'obstacle au nouveau régime d'égalité qui s'élaborait et qui était indispensable au développement de la Convention. Mais les Dominions avaient déjà fait savoir que cette situation ne devait être que provisoire.

Aussi, la question est-elle soulevée, en 1929, par le Maréchal Brandacker et par les délégués des Dominions. A cette époque, en effet, les signataires et adhérents à la Commission sont nombreux, on en espère d'autres puisque cette session a pour but d'aplanir les difficultés et d'écarter les obstacles qui barrent à certains Etats

la route de la Convention. Même si les Dominions possèdent chacun une voix, l'Empire britannique ne risque pas d'exercer une pression trop forte à la C. I. N. A. Et d'ailleurs, l'avis de l'Angleterre est assez souvent différent de celui de ses Dominions. A cette même session, par exemple, l'Inde soutient un point de vue opposé à celui de l'Angleterre en ce qui touche « les zones interdites ».

Puisque cette crainte n'existe plus, il n'y a pas d'arguments à opposer au désir de la Grande-Bretagne. Au contraire, certaines considérations viennent soutenir son point de vue : les Dominions n'ont-ils pas signé la Convention individuellement ? N'ont-ils pas une voix comme les autres Etats à la Société des Nations ? En outre, la Conférence impériale de 1926 a reconnu l'autonomie des Dominions, les a dotés d'un statut : ils ne dépendent en aucune manière les uns des autres.

Un autre argument est très habilement présenté par le Canada : c'est une considération de fait. Le Canada a, dans l'empire, au point de vue de la navigation aérienne, une expérience spéciale ; des conditions particulières le rendent compétent pour les services de contrebande, de surveillance des forêts en prévision des incendies, pour l'exploitation des lignes aériennes dans certaines conditions climatiques. En outre, le Canada est un grand Etat voisin des Etats-Unis ; leurs relations aériennes sont très importantes ; il tient à étudier et à discuter ces problèmes lorsqu'ils se présenteront devant la Commission.

L'Inde est du même avis et estime que la ligne transcontinentale de l'Inde qui est en voie de réalisation lui donne une importance particulière en ce qui concerne la navigation aérienne.

Tout ceci est exact ; mais la délégation italienne, tout en assurant de sa sympathie pour la question, fait remarquer qu'elle est venue avec une mission bien déterminée. Ayant reçu de son Gouvernement des instructions précises, elle ne peut prendre que des engagements personnels qui n'auront aucune valeur ; or, la question mérite d'être examinée. Pourquoi ne pas permettre aux Etats de délibérer pendant l'intervalle entre deux sessions, comme le règlement le prévoit ?

A la session suivante, celle de décembre 1929, la Commission, après avoir examiné les notes présentées par la Grande-Bretagne, chacun des Dominions et l'Inde, après avoir entendu les représentants de ces Etats déclarer que leur Gouvernement acceptait, notamment en ce qui concerne l'article 16 (1) de la Convention, toutes les conséquences de la situation d'Etat indépendant qu'ils revendiquent, adopte la résolution suivante :

« La Commission décide 1°) de modifier les articles  
« 34 et 40 de la Convention pour mettre fin à la situation  
« spéciale faite à la Grande-Bretagne, aux Dominions  
« britanniques et à l'Inde, au point de vue des votes au  
« sein de la Commission ;

« 2°) de proposer, conformément aux stipulations de  
« l'article 34 § 10 de la Convention, cette modification à  
« l'acceptation des Etats contractants sous la forme d'un  
« protocole spécial adopté par la Commission et signé  
« par le Président de la session et le Secrétaire général ;

« 3°) d'adopter, à cet effet, le protocole suivant qui res-  
« tera ouvert, au Secrétariat de la Commission, à la si-  
« gnature des plénipotentiaires des Etats contractants et

---

(1) Voir article 16 - annexe 1.

« devra, conformément à l'article 34 § 10, être expressément adopté par tous les Etats contractants :

« Protocole relatif à des amendements aux articles 34 et 40 de la Convention portant réglementation de la navigation aérienne au delà du 15 octobre 1919 ;

« I. — Le cinquième alinéa de l'article 34 correspondant au troisième alinéa tel qu'il figure au protocole du 15 juin 1929 relatif à des amendements aux articles 3, 5, 7, 15, 34, 37, 41, 42 et autres clauses finales de la Convention, sera rédigé comme suit en français, en anglais et en italien : chaque Etat représenté à la Convention aura une voix.

« II. — Le § I de l'article 40 sera supprimé » (1).

★★

*Majorité nécessaire pour voter les modifications  
à la Convention et aux Annexes*

Sur ce point il faut distinguer entre la Convention et les Annexes.

Pour la première, la règle est restée invariable depuis 1919 ; les décisions tendant à la modifier ne peuvent être proposées à l'acceptation des Etats contractants, sous forme de protocole, si elles n'ont été approuvées par les deux tiers au moins du total possible des voix. On entend par total possible des voix, le total des voix qui pourraient être exprimées si tous les Etats étaient présents. Les Etats n'ont aucun intérêt à modifier ce paragraphe de l'article 34. La possibilité de refuser les protocoles les garantit suffisamment ; ils ont voulu

---

(1) « Art. 40, § 1 « Les Dominions britanniques et l'Inde seront considérés comme des Etats aux fins de la présente convention ».

simplement, par cette majorité, éviter les propositions inutiles et sans fondement solide.

Pour les annexes, la situation était plus délicate puisque toute modification votée et notifiée devient obligatoire : les Etats tenaient donc à s'entourer de garanties. Cette majorité était primitivement des trois-quarts du total possible des voix, mais il ne faut pas oublier la situation privilégiée des grandes puissances ; elles possédaient déjà la majorité absolue. On a vu comment, en 1922, la C. I. N. A. avait aboli ce privilège et quelle en fut la rançon : trois des cinq grandes puissances devaient obligatoirement figurer dans la majorité. Ce n'était pas encore l'égalité parfaite, mais c'était une amélioration.

A la session extraordinaire de 1929, le Président, M. Pierre-Etienne Flandin proposa l'égalité complète par la suppression du régime de faveur accordé aux grandes puissances. Les délégations britannique et italienne approuvèrent. Cependant M. le Maréchal Brancker proposa de modifier la formule « trois-quarts du total possible des voix ». La C. I. N. A. allait grouper dans l'avenir un nombre d'Etats de plus en plus important, et une majorité calculée ainsi serait parfois difficilement atteinte au grand désavantage de la C. I. N. A. et de son œuvre. La remarque était bien fondée, car des Etats peuvent avoir des empêchements, d'autres peuvent ne pas s'intéresser aux questions traitées à la session et la C. I. N. A. ne pourrait pas alors délibérer valablement. D'autre part, les décisions imposées à la minorité et susceptibles de froisser l'amour-propre national ne doivent pas provenir d'une majorité trop faible.

M. Mac Cracken, délégué des Etats-Unis, proposa une majorité des trois-quarts et un quorum

égal aux deux-tiers du total possible des voix. Cette proposition devait recevoir une très ferme opposition de la part du délégué italien M. Giannini : il n'avait pas, disait-il, d'instructions de son Gouvernement parce que cette question n'avait pas été portée à l'ordre du jour. En vain le Président répliqua-t-il que cette question y était tacitement contenue puisque la base de la discussion était l'article du Docteur Wegerdt et la Convention pan-américaine. Pour le représentant de l'Italie, le sacrifice fait par la dérogation à la règle généralement admise de l'unanimité devait laisser subsister la garantie d'une forte majorité. Evidemment, si un Etat voyait une question susceptible de l'intéresser particulièrement, il se ferait représenter, mais il faut compter avec les accidents et les empêchements fortuits.

La question était d'ailleurs étroitement mêlée à celle du vote par procuration. Le Maréchal Brancker estimait la majorité des trois-quarts trop difficile à atteindre sans la possibilité du vote par procuration. M. Giannini trouvait cette pratique toute naturelle pour la Grande-Bretagne et ses Dominions, mais s'y opposait pour les autres Etats et la pratique de la Commission internationale des foires et expositions proposée par le délégué anglais ne devait pas être adoptée, les décisions de cet organisme n'engageant en rien les Gouvernements.

Le Président sépara habilement les deux questions. Le vote par procuration était insoutenable et, en somme, il allait entraîner avec lui la première proposition. Pour apaiser les scrupules de M. Giannini, le Secrétaire général précisa le nombre maximum des absences ; il était de quatre sur vingt-deux ou vingt-six Etats et ceux qui manquaient ne s'étaient pas encore organisés.

Le délégué italien se décida sous sa propre responsabilité. Le Maréchal Brancker abandonna son vote par procuration et accepta la majorité des trois-quarts avec quorum des deux-tiers des membres possibles pour prouver sa confiance en la C. I. N. A. Il était sûr, disait-il, qu'elle reviendrait sur sa décision si la politique nouvelle se révélait trop stricte. Le projet fût envoyé au Comité de rédaction et approuvé : il est maintenant entré en vigueur, depuis le 17 Mai 1933.



### *Les Sous-Commissions*

Les Conférences ne peuvent laisser au hasard des délibérations le sort de questions importantes et délicates : on ne peut rien élaborer de sérieux au cours d'une discussion hâtive. Les solutions heureuses ne sont jamais le fruit de l'improvisation. C'est pourquoi des organismes de préparation et d'étude doivent collaborer avec la Conférence. En outre, dans cette préparation même, une certaine division du travail, une spécialisation est nécessaire.

La C. I. N. A. est assistée de Sous-Commissions : elles ont été créées par le Règlement (1). Leur nombre, leur composition, leurs attributions, fixés chaque année au cours de la première session, varient avec l'importance, la complexité et la variété des questions à étudier.

Mais les occupations de la C. I. N. A. nécessitent toujours les mêmes compétences. Lors de sa première réunion, la Commission constitua six Sous-Commissions : elles furent renouvelées tous les ans, car le travail ne leur manquait pas et même l'une d'elles, la Sous-Commission d'exploitation et du matériel fût dédoublée.

---

(1) Voir Annexe II.

La Sous-Commission d'exploitation est chargée des questions relatives à l'exploitation des lignes aériennes et au personnel. La Sous-Commission de T. S. F. s'occupe des questions relatives à l'emploi de la radiotélégraphie et de la radiotéléphonie dans la navigation aérienne. La Sous-Commission de Météorologie étudie les questions visées à l'annexe G de la Convention, c'est-à-dire la centralisation et la distribution des renseignements météorologiques. La Sous-Commission médicale est chargée des questions visées à la section V de l'annexe E, c'est-à-dire des conditions médicales requises pour l'obtention des brevets et licences de pilote et de navigateur. La Sous-Commission de cartographie étudie les questions visées à l'art. 34, alinéa f, de la Convention. La Sous-Commission du matériel a un nom significatif qui indique assez ses attributions. Citons, enfin la Sous-Commission juridique qui mérite une étude spéciale.

A côté du Comité permanent de vérification des comptes, d'autres Comités, d'existence éphémère, naissent pour l'étude d'une question délicate ou pour l'élaboration d'une décision définitive. Ils disparaissent avec leur objet : ainsi ont surgi le Comité d'experts pour l'unification des termes et symboles employés en technique aéronautique ; le Comité spécial pour l'étude des questions douanières, composé de quatorze membres du Comité d'exploitation plus dix experts ; le Comité spécial pour l'étude et la projection à adopter par les cartes générales aéronautiques des régions polaires.

Ce sont les Gouvernements qui nomment les experts composant les Sous-Commissions. Ils notifient leur choix au Secrétaire général qui dresse une liste et la communique à tous les membres de la C. I. N. A. A la fin de la première session de l'année, les Sous-Commissions sont définitivement constituées.

Pour éviter des sous-Commissions trop nombreuses on a fixé un nombre maximum d'experts. La Sous-Commission d'exploitation comprend, au maximum, trois membres par Etat, et les autres Sous-Commissions deux membres au maximum. Chaque délégation ne dispose que d'une voix. A titre documentaire, voici la composition des Sous-Commissions pour l'intervalle Mai 1934, Mai 1935 qui sépare les deux sessions :

|                                                                                                        |                                                                                        |   |   |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|---|---|
| Sous Commission d'exploitation ..                                                                      | 27 membres et le Président                                                             |   |   |
| Sous Commission d'exploitation ..                                                                      | 16                                                                                     | — | — |
| — de T. S. F.....                                                                                      | 11                                                                                     | — | — |
| — de Météorologie..                                                                                    | 14                                                                                     | — | — |
| — médicale .....                                                                                       | 9                                                                                      | — | — |
| — cartographique ..                                                                                    | 11                                                                                     | — | — |
| — du matériel.....                                                                                     | 8                                                                                      | — | — |
| Comité de vérification des comptes.                                                                    | 3                                                                                      | — | — |
| Comité d'experts pour l'unification<br>des termes et symboles emplo-<br>yés en technique aéronautique. | 4 membres.                                                                             |   |   |
| Comité spécial pour l'étude des<br>questions douanières .....                                          | 14 membres de la Sous-<br>Commission d'exploita-<br>tion plus 10 experts<br>douaniers. |   |   |

Des Etats peu intéressés par certaines questions ne se font pas présenter dans les Sous-Commissions correspondantes. Souvent ils ne sont représentés qu'à la Sous-Commission juridique et sont ainsi tenus au courant des travaux des autres sections.

Lorsqu'une proposition est faite à la C. I. N. A. par une délégation dans les délais voulus (75 jours avant la session), la Commission peut l'examiner sur-le-champ ou ajourner sa décision, mais elle peut aussi la renvoyer devant les Sous-Commissions. Par une résolution elle indique à la Sous-Commission compétente les points à éclaircir ou l'étendue

du travail demandé. Souvent elle prescrit des réunions communes ou, du moins, une certaine collaboration pour l'étude des questions complexes. La Commission chargera, par exemple : 1°) « la Sous-Commission médicale d'étudier quelles sont les fréquences limites de perception des feux clignotants (1) et quelle est la fréquence de perception optima de ces feux ; 2°) la Sous-Commission d'exploitation d'envisager, sur la base des données visées, et en tenant compte des observations présentées au cours de la session de la Commission, la possibilité d'utiliser, à l'avenir, le clignotement des feux pour différencier ces feux les uns des autres ; 3°) la Sous-Commission de T. S. F. d'étudier, s'il y a lieu, les interférences à la réception susceptibles d'être provoquées dans les appareils de radiocommunications par l'adoption d'un système électrique d'inter ruption des feux en vue du clignotement de ces feux ».

Les Sous-Commissions se réunissent généralement, 15 *bis*, rue Georges-Bizet, mais aussi dans de grandes villes européennes lorsque la réunion en un tel lieu présente des avantages pratiques.

La Sous-Commission désigne un rapporteur qui, après avoir rassemblé une documentation approfondie et procédé à une étude serrée de la question, propose un rapport. Une discussion s'engage sur cette base ; les experts viennent tour à tour y apporter leurs lumières particulières, leur compétence, leur bon sens, leurs objections techniques ou politiques ; on prend connaissance, s'il y a lieu, des travaux des autres Sous-Commissions.

---

(1) Il n'existe pas de définition internationale de « feux clignotants ». Dans les services du Ministère de l'Air on qualifie de « feux clignotants » les feux dont la lumière observée d'un point paraît discontinue à une cadence régulière.

Une nouvelle étude est parfois décidée, de nouveaux renseignements sont demandés, puis la Sous-Commission établit finalement un rapport mais en restant toujours dans le cadre tracé par la résolution de la Commission.

Ce rapport est présenté à la Sous-Commission juridique qui est la plus importante des Sous-Commissions ; elle a un quasi droit de surveillance sur toutes les autres. La C. I. N. A. est un organisme du droit international et les textes élaborés par elle sont des sources du droit, il ne faut pas l'oublier. Cette Sous-Commission appose sur les textes un cachet juridique ; elle préside à la rencontre du droit et de la technique pour le plus grand bien des projets élaborés. Tout ce qui a trait au droit l'intéresse : rectifications des différences constatées dans les diverses traductions de la Convention ; analyse des textes portant modification des dispositions de la Convention ou de ses annexes ; étude du texte des règlements ou instructions destinés à compléter les stipulations de ces annexes ; interprétation des articles de la Convention ; examen de certains articles de cette Convention au point de vue de leur portée internationale (1) ; qualification ; conflit de lois.

---

(1) La Commission consultée sur le point de savoir s'il est possible d'appliquer les articles de la Convention à la fois dans la navigation aérienne internationale et dans la navigation aérienne nationale, a estimé : 1° qu'il n'y avait pas lieu actuellement, en l'absence de toute difficulté survenue dans l'application générale des articles de la Convention, de donner pour chacun de ces articles une interprétation susceptible d'engager dans une certaine mesure les Etats contractants, ni de proposer à l'approbation de ces Etats la modification des dits articles afin d'en éclaircir le texte ; 2° qu'en ce qui concerne l'art. 14 de la Convention, les deux premiers alinéas doivent, en vue de l'élaboration des textes de règlements, être interprétés comme s'appliquant à la fois à la navigation aérienne nationale et à la navigation aérienne internationale.

Les juristes qui la composent sont souvent aussi des techniciens de l'Aéronautique : ils étudient les rapports des Sous-Commissions, demandent une simplification, une addition, la suppression d'un mot prêtant à équivoque, proposent une définition, rectifient une qualification. Les décisions sont envoyées à nouveau à la Sous-Commission compétente. Un nouvel examen commence; on étudie de nouveaux rapports, des communications émanant des autres Sous-Commissions, des notes et des projets de résolution venant du Secrétaire général ou des délégations diverses. Un projet modifié est envoyé à la Sous-Commission juridique qui approuve ou renvoie pour un nouvel examen. Dans le premier cas, elle transmet le rapport au Comité de rédaction qui n'est pas autre chose que la Sous-Commission juridique réduite à quelques membres et qui procède à l'habillage juridique des textes. Après de multiples transformations, l'étude du rapporteur est devenue un projet de résolution propre à être présenté à la Commission, mais ce texte, en droit, ne vaut que comme suggestion à l'Assemblée.

Tous les rapports des Sous-Commissions sont réunis en un seul volume et distribués aux membres de la Commission. Souvent les travaux n'aboutissent pas immédiatement, la session arrive et un projet de résolution n'a pas pu être élaboré. Le rapporteur de la question est alors chargé de l'exposé des travaux devant la Commission qui décide avec les éléments dont elle dispose ou bien maintient la question à l'ordre du jour.

Il y a lieu également de rappeler ici les paroles de Léon Bourgeois sur le rapporteur dans les Conférences: il ne doit être « ni l'avocat d'une thèse, ni le représentant tant d'une majorité, mais l'interprète fidèle des opinions exprimées par tous les membres ».

★★

### *Procès-verbaux et Protocoles*

Les délibérations de la C. I. N. A., résumées par le Secrétariat, deviennent les procès-verbaux : ce sont des souvenirs officiels de la Conférence. Des exemplaires en sont distribués à toutes les délégations. Les représentants communiquent leurs observations au Secrétariat; ils ont le droit de faire publier leur vote et leurs déclarations *in extenso* d'après un texte remis par eux au Secrétariat.

Au début de la session suivante, les procès-verbaux sont approuvés par la Commission.

Après chaque session, lorsque les textes ont été définitivement approuvés par tous les délégués, le Secrétaire général notifie à tous les Etats les décisions prises; celles portant modification aux annexes A à G prennent effet quatre mois après cette notification.

Pour modifier la Convention, un protocole est nécessaire. Lorsqu'un certain nombre de modifications à des articles de la Convention ont été approuvées par la Commission, le Secrétariat prépare et présente à la Commission un protocole d'amendement, celui-ci devient obligatoire quand le dernier Etat contractant a signé, puis ratifié le protocole. Tout nouvel Etat contractant doit adhérer aux protocoles déjà existants.

Cinq protocoles ont été adoptés jusqu'ici : un, avant l'institution de la C. I. N. A. celui du 1<sup>er</sup> mai 1920, sur les dérogations à l'article 5 de la Convention ; quatre ont été préparés par la C. I. N. A. : celui du 27 octobre 1922 relatif à un amendement à l'article 5, celui du 30 Juin 1923 relatif à un amendement à l'article 34, du 15 juin 1929 relatif à des amendements aux ar-

ticles 3, 5, 7, 15, 34, 37, 41, 42 et aux clauses finales, du 11 décembre 1929 relatif à des amendements aux articles 34 et 40 de la Convention. A la session de 1935, deux nouveaux protocoles ont été approuvés : le premier, en date du 1<sup>er</sup> juin 1935, relatif à des amendements à l'annexe H depuis longtemps à l'étude ; le second, en date du 1<sup>er</sup> juin 1935 également, portant modifications aux articles 4, 6, 7, 9, 12, 13, 14, 16, 25, 26, 34, 35 et 39, ainsi que l'adjonction d'un nouvel article 25 *bis*.

Les protocoles sont établis en un seul exemplaire, en trois langues : français, anglais, italien. Ils sont déposés dans les archives de la Commission. Ils sont signés pour authentification par le Président de la session et le Secrétaire général de la C. I. N. A. Les délégués peuvent immédiatement commencer à les signer s'ils ont reçu de leurs gouvernements les pouvoirs nécessaires : les deux derniers l'ont été par M. Shelmerdine, délégué pour la Grande-Bretagne, l'Irlande du Nord et la Nouvelle-Zélande, et par M. J. A. Shillidy pour l'Inde.

Le premier protocole de la C. I. N. A. n'a pas échappé aux réserves. Certains Etats ne peuvent accomplir un acte favorable à l'évolution du droit international sans revenir sur leurs pas et reprendre, par une sorte de repentir mal placé, ce qu'ils ont donné en cédant à un premier mouvement de générosité.

L'amour-propre et la susceptibilité des Etats trouvent un champ clos tout préparé sur le choix de la langue à employer dans les Conférences.

Pendant longtemps, connaître le latin avait été indispensable à tout diplomate, puis la langue de Rivarol avait éclipsé la langue morte. A La Haye en 1907, à Londres en 1909, la diplomatie s'exprime encore en français. En 1919, l'anglais prend déjà une place importante. En 1922 à Washington deux langues officielles sont ad-

mises : l'anglais et le français. On ne reproduit même pas en français les discours anglais. Maintenant, il n'est plus question de langue claire et précise mais d'amour propre national. Comme si la puissance équilibrée et la force pacifique se mesuraient à de semblables signes extérieurs !

Trois langues officielles : le français, l'anglais, l'italien, avaient été acceptées en 1919 à la C. I. N. A. ; les traducteurs avaient fort à faire au cours des séances. La question des langues fût soulevée à nouveau en 1929 par le délégué allemand ; l'Allemagne, même sur ce point, voulait être traitée de pair à pair. Mais il n'y avait aucune raison pour refuser le même privilège au délégué espagnol, bien au contraire puisque toute l'Amérique du Sud parle l'espagnol.

La discussion devint assez touffue après de nouvelles observations du délégué anglais. Là encore, le Président précisa la question : il y avait en réalité trois pré-occupations différentes.

D'abord une question pratique : celle des langues à employer au cours des discussions. Habituellement on emploie le français et l'anglais, mais la politesse et la courtoisie exigent l'admission des autres langues. Ensuite, une question de règlement intérieur : en quelle langue doivent être publiés les bulletins de la C. I. N. A. ? Jusqu'ici c'était en français et en anglais, mais une simple modification du règlement intérieur permettrait les améliorations désirées.

La dernière question, plus grave, consistait à fixer le choix d'un texte officiel de la Convention, faisant foi dans les controverses. Le Président proposa le texte français et ce n'était pas un privilège en faveur de la langue française, mais un hommage rendu à sa clarté et à sa précision, la consécration d'un usage séculaire. Cependant, l'anglais et l'italien continueraient d'être langues

officielles; rien ne s'y opposait. Dans le Grand Duché de Luxembourg il y a deux langues officielles : le français et l'allemand, mais le texte français, seul, fait foi.

Après un renvoi au Comité de rédaction, le texte suivant, écartant tout malentendu, fût approuvé : « en foi  
« de quoi les plénipotentiaires ci-après dont les pou-  
« voirs ont été reconnus en bonne et dûe forme ont  
« signé la présente Convention.

« La présente Convention a été rédigée en français,  
« en anglais et en italien.

« En cas de divergence, le texte français fera foi ».

Le Comité de rédaction a supprimé le terme « auront même valeur », proposé par la Commission, expression élastique et peu juridique.

★  
★★

### *Les publications de la C. I. N. A.*

Les Etats contractants sont mis au courant par le Secrétariat, mais les organismes aéronautiques, les compagnies privées, veulent connaître les décisions susceptibles de leur apporter avantages ou préjudices, d'où la nécessité d'un bulletin officiel de la Commission. D'autre part, les renseignements météorologiques et aéronautiques doivent être diffusés périodiquement, ce qui implique la publication d'un bulletin de renseignements.

Le « Bulletin officiel » paraît actuellement tous les ans. Il faut éviter, cependant, de le considérer comme une publication annuelle et périodique ; la session de la C. I. N. A. est sa seule raison d'être et il paraît deux fois s'il y a deux sessions. Il porte le numéro de la session et la date de sa parution. Il est rédigé en français et en anglais.

Le Bulletin officiel est composé généralement de deux parties :

I. — Les actes officiels relatifs à la Convention aérienne du 13 octobre 1919, les ratifications, les adhésions, les démissions, les Conventions aériennes passées entre les Etats ;

II. — Les documents relatifs à la Commission: compte-rendu de la session, liste des Etats présents et des délégués, élection du Président, etc... Toutes les questions traitées s'y trouvent avec un numéro d'appel 20/32, 19/45... Seules, les résolutions y figurent ; la reproduction des débats allongerait inutilement ce document.

Préparé par le Secrétariat, aussitôt après chaque session, un bulletin provisoire dactylographié est envoyé aux Etats contractants pour être modifié s'il y a lieu. Puis il est imprimé et paraît quelques mois après la session.

Tout différent est le « Bulletin de renseignements ». Son objet est la diffusion des communications de source officielle concernant la navigation aérienne ; il n'est pas une émanation directe de la Commission, mais la centralisation de toutes les informations officielles et importantes de tous les pays.

Tous les Etats, même non contractants, y collaborent. Son intérêt et son utilité croissent continuellement : il réalise facilement, grâce à l'aide de tous, une tâche qui serait très difficile et très coûteuse si chaque Etat devait y procéder individuellement.

Il est composé par le Secrétariat à l'aide des documents et communications reçus et paraît toutes les semaines en deux éditions : l'une française, l'autre anglaise. La rapidité d'information étant essentielle, il n'est pas imprimé mais dactylographié par les services de la C. I. N. A.

Voici un sommaire du « Bulletin de renseignements »

illustré d'exemples pris dans le N° 662, en date du 14 mars 1935.

I — Conventions. Lois, règlements : (on y trouve les accords conclus entre les Etats conformément à l'article 5 de la Convention des lois nationales relatives au trafic aérien, des règlements, etc...). Par exemple : Allemagne : ordonnance relative à l'introduction de la législation aéronautique dans le territoire de la Sarre, en date du 25 février 1935.

Plan pour la distribution des fréquences attribuées aux services radioélectriques de l'aéronautique de la région européenne.

II — Registre des aéronefs (art. 9 de la Convention aérienne du 13 octobre 1919).

Finlande : Décembre 1934.

France : Janvier 1935.

III — Liste des pilotes ; navigateurs, mécaniciens, appareils, aérodromes, etc...

IV — Informations : Ce sont des avis publiés par les Gouvernements sur l'état des aérodromes et terrains d'atterrissage, les zones dangereuses, les radiophares, les renseignements radiotélégraphiques et météorologiques, par exemple :

*Allemagne* : Aérodrome de Breslau — travaux.

Aérodrome de Flensburg — fin des travaux ;

Ligne aérienne de nuit — Berlin, Hanovre : phare aéronautique.

Brême — service météorologique, etc...

V — Statistique du trafic aérien.

Le Bulletin est reçu gratuitement par tous les Etats, par les aérodromes et les compagnies de navigation aérienne, etc...

Le Secrétariat doit aussi assurer les éditions successives de la Convention : celle-ci est publiée sous le

format des Bulletins officiels et le texte, disposé en trois colonnes, correspondant aux trois langues officielles, est suivi des annexes, constamment mises à jour.

A la vingt-et-unième session de la C. I. N. A. M. Th. de Veer, délégué des Pays-Bas, avait proposé un changement dans la présentation ; il désirait faire publier séparément, et dans chaque langue, la Convention et chacune de ses annexes. Le Secrétaire général fût chargé d'étudier la question. Il mit les Etats intéressés en présence de trois systèmes : le système existant, le système de M. de Veer, dont les avantages appréciables : diminution des frais d'imprimerie, publication rapide des textes mis à jour après chaque session, facilité de lecture en permettant l'emploi de caractères plus gros et en isolant le texte, étaient compensés par deux graves inconvénients : la difficulté de comparaison et le soin de la mise à jour laissé au lecteur. Enfin un troisième système était possible : la publication séparée d'éditions en français, en anglais et en italien. La mise à jour appartenait ainsi au Secrétariat.

En terminant son rapport, le Secrétaire général attirait l'attention sur les frais nécessités par une réimpression de la Convention dans les trois langues et ne cachait pas ses préférences pour le premier système. L'enquête près des Etats intéressés aboutit au maintien du système en vigueur.

Diverses publications sont également assurées par les soins de la C. I. N. A. : statistiques du trafic aérien, instructions aéronautiques, cartes, etc... (1).

Le règlement prescrivait l'envoi des publications aux seuls Etats contractants. Dès la session d'octobre 1922, le Secrétaire général demandait à la Commission s'il n'y avait pas intérêt à envoyer ces Bulletins, ou l'un

---

(1) Voir chapitre IV, page 111.

d'eux, ou simplement certains d'entre eux, aux Etats signataires n'ayant pas ratifié, à des Etats non signataires, et même à des personnes qualifiées pour les recevoir. Procédé courtois, mais surtout heureuse initiative, susceptible d'amener de nouveaux adhérents.

Et le Colonel Blandy, Président de la Sous-Commission de cartographie, proposait même l'envoi des premières cartes reçues des Gouvernements britannique et français. La Commission, manifestant une fois de plus sa confiance en la judicieuse activité du Secrétaire général, adopta l'idée et la fixa dans un projet de résolution. Elle décida :

1°) « d'adresser le Bulletin officiel de la Commission « aux Gouvernements de tous les Etats signataires de « la Convention » ;

2°) « d'autoriser le Secrétaire général à adresser, quand « il le jugera utile, le Bulletin officiel ou le Bulletin de « renseignements à des personnes qui demanderaient « à les recevoir » ;

3°) « de communiquer aux Gouvernements des Etats « signataires de la Convention, qui ne l'ont pas encore « ratifiée, les documents cartographiques reçus au Secrétiariat ».

★ ★

#### *Budget de la C. I. N. A.*

Le fonctionnement de la C. I. N. A. entraîne des dépenses : loyer, chauffage, éclairage, téléphone, frais de bureau, de correspondances, d'imprimerie, mobilier, matériel, entretien des bureaux, indemnités du personnel et du Secrétariat, frais de déplacement, etc...

Les Etats contractants, qui supportent déjà respectivement les frais de chaque délégation, subviennent aux besoins de la Commission. Le budget d'une année est préparé par le Secrétaire général, présenté et discuté à

la première session de l'année précédente : il est voté à la majorité des deux tiers du total possible des voix. Ce sont presque toujours les mêmes dépenses. En outre, on prévoit une somme de 10 à 15.000 frs. pour imprévu et une marge d'une vingtaine de mille francs, en vue d'une possibilité de hausse des prix.

L'état de prévision des dépenses pour l'année 1933, s'élevait à 1.089.000 francs dont 180.000 francs de frais d'imprimerie et 494.000 francs d'indemnités pour le personnel.

Il reste quelquefois une certaine somme après le paiement des dépenses : elle est reportée dans le budget de l'année suivante et affectée au paiement des nouvelles dépenses avant l'établissement des quote-parts.

Quand l'égalité ne régnait pas encore à la C. I. N. A. les dépenses étaient réparties entre les Etats au prorata du nombre de voix dont ils disposaient. C'était logique, mais en tout cas une bien petite rançon pour un si grand privilège.

Avec le protocole du 30 juin 1923, la situation s'est améliorée. Les Etats possédant une situation particulière dans le calcul de la majorité se voient adjuger deux parts dans la répartition des dépenses.

En 1929, le Secrétaire général avait prévu l'établissement d'un régime d'égalité dans les votes susceptible d'amener une nouvelle répartition des dépenses. Aussi avait-il pris des renseignements sur l'organisation financière de la Société des Nations, de l'Union Postale Universelle, du Bureau Hydrographique de Monaco, de l'Institut International d'Agriculture.

L'application du barème de l'Union Postale avait un grave inconvénient : l'Inde, le Canada, l'Australie et l'Afrique du Sud payaient des contributions aussi élevées que celles de la Grande-Bretagne, de la France, du

Japon et de l'Italie. En outre, le barème datait d'avant-guerre : l'Autriche, la Serbie, la Russie occupaient la même place ; la Tchécoslovaquie, la Yougoslavie et la Pologne n'appartenaient à aucun groupe. Il fallait éviter de classer les petits Etats dans une catégorie plus élevée que ne le justifiait leur situation. Si les dépenses prenaient un développement considérable, la part de ces petits Etats deviendrait supérieure à leur capacité de paiement ; il pourrait en résulter des refus de payer et des départs. En outre, une procédure arbitraire répartissait les Etats en catégories.

Pour le Secrétaire général, la formule de répartition de la Société des Nations « dans la proportion fixée par l'Assemblée », semblait meilleure, et son élasticité laissait à la Commission une grande liberté. Ce n'était pas une grosse atteinte à la souveraineté des Etats car la question était d'une importance restreinte et cela laissait le temps d'élaborer un système s'adaptant parfaitement aux nécessités.

La formule fût adoptée et prit place dans la Convention. Le Secrétaire général, chargé d'étudier une répartition, suggéra un système dérivé de celui de l'Union Postale Universelle, mais sans ses inconvénients : les Etats seraient répartis en cinq classes.

Une enquête fût faite auprès des Etats intéressés, quant au critérium à adopter. Le Secrétaire général proposait lui-même la base suivante :

— dans la classe I, payant une part, seront placés les Etats qui ne possèdent que des aéronefs privés, ne subventionnent aucune compagnie, et n'ont qu'un territoire peu étendu ;

— dans la classe II, les Etats à l'aviation civile plus développée et au territoire plus vaste ;

— dans la classe III, les Etats subventionnant une

compagnie nationale de navigation aérienne et de territoire encore plus vaste ;

— dans la classe IV, les Etats subventionnant une ou plusieurs puissantes compagnies de navigation aérienne, et possédant une industrie aéronautique développée ;

— dans la classe V, les Etats ayant une industrie aéronautique très développée et accordant des subventions à des compagnies. Suivait une classification des Etats.

Les Etats se décidèrent, en majorité, en faveur de ce système ; mais certains proposèrent d'autres critères. La Grande-Bretagne souhaitait une répartition empirique qui tiendrait compte des intérêts aéronautiques des Etats. L'Inde suggérerait une répartition selon la puissance totale, en chevaux, des aéronefs inscrits sur le registre de chaque Etat. La Pologne voulait des bases analogues à celles de la Société des Nations ou du Bureau Hydrographique de Monaco (1). Le paiement des dépenses à la C. I. N. A. devait être basé sur des éléments propres à l'Aéronautique, c'est-à-dire sur la longueur des lignes aériennes, le budget de l'aéronautique internationale privée, le nombre des aéronefs civils enregistrés. Mais, d'autre part, des pays ne possédant pas d'installations aéronautique peuvent profiter d'infrastructures et aménagements faits dans d'autres pays. La répartition des dépenses de la C. I. N. A. devrait donc s'effectuer proportionnellement au profit tiré des organisations internationales. En outre, tous les Etats tirent un égal profit de certains services de la Commission : centres d'informations, bulletins, etc... D'où une contribution divisée en deux parties : l'une fixe et égale pour tous et l'autre variable selon l'importance des facteurs aéronautiques.

---

(1) Un critérium fondé sur la population, la superficie du territoire, le budget.

Pour obtenir le chiffre de la partie fixe, on diviserait le total des dépenses par trois ; le nombre obtenu correspondrait, à peu près, aux dépenses profitant également à tous ; il serait divisé par le nombre des Etats représentés. Ce système, quoique rationnel, n'était ni souple, ni simple.

Le système et le classement du Secrétaire général, après quelques modifications dans la répartition, fût finalement adopté. Il est actuellement le suivant :

Classe V — France, Grande-Bretagne, Italie, Japon.

” IV — Pays-Bas.

” III — Belgique, Canada, Danemark, Inde, Pologne, Portugal, Roumanie, Suède, Tchécoslovaquie, Yougoslavie.

” II — Australie, Chili, Finlande, Grèce, Siam, Union Sud-Africaine.

” I — Bulgarie, Irak, Irlande, Norvège, Nouvelle-Zélande, Uruguay.

Le Secrétaire général est chargé de la Comptabilité et de la Trésorerie. Un compte en banque est ouvert, à Paris, à la Banque de France, au nom de la C. I. N. A. Les contributions, versées par chèque au Secrétaire général et portées par lui au compte, sont payées par moitié d'avance au début de chaque semestre. Les nouveaux Etats doivent la quote-part afférente à tout semestre commencé. Les dépenses sont payées par chèque signé du Secrétaire général. Un Comité de vérification des comptes, est chargé de vérifier la comptabilité et de faire, tous les ans, un rapport sur le projet de budget de l'année suivante et sur les comptes de l'année écoulée.

Les Etats versent leur contribution très régulièrement et généralement sans retard ; ce qui prouve leur attachement à la C. I. N. A. ou, plus exactement, l'utilité qu'ils y trouvent.

## CHAPITRE IV

---

### Les attributions de la C. I. N. A.

Sous le rapport des attributions, la C. I. N. A. est véritablement unique en son genre. Aucun autre organisme du droit international n'est doué de pouvoirs aussi étendus, aussi variés, aussi réels.

Dans d'autres domaines, on a vu l'esprit d'organisation internationale lutter longtemps, et parfois sans grands résultats, contre l'esprit particulariste, le désir d'indépendance des Etats, et les théories pernicieuses qu'ils font naître. Au contraire, toutes les bonnes fées du droit international semblent avoir présidé à l'avènement de la C. I. N. A. Sa naissance n'a suscité aucune difficulté ; de même aucun obstacle sérieux ne s'est dressé pour contrarier son développement. On garde l'impression, qu'à cet égard, tout au moins, les Etats n'ont pas voulu demeurer en reste de générosité.

La Commission Internationale de Navigation Aérienne est, à la fois, un parlement international, un conseil chargé de l'application de la Convention, un tribunal jugeant, en premier et en dernier ressort, les conflits relatifs aux annexes, un organisme de centralisation et de diffusion des renseignements de tous ordres concernant la navigation aérienne.

La C. I. N. A. est donc établie sur la base de la confusion des pouvoirs. Il ne s'agit pas ici d'aborder une

discussion sur la division bipartite ou tripartite des pouvoirs. Aucune séparation n'existe ; tous les adversaires doivent se reconcilier. La même assemblée, composée d'une façon identique, dit la loi, la rend exécutoire, juge.

Pourtant, dans le domaine du droit international, on s'est préoccupé d'une répartition des pouvoirs. La Société des Nations a confié le pouvoir judiciaire à la Cour Permanente de La Haye, gardant pour elle un vague pouvoir législatif.

Faut-il regretter cette confusion dans la Convention de 1919 ? A-t-elle eu des inconvénients ?

On peut critiquer cet état de choses, mais les objections de principe qu'on pourrait élever se heurteront aux faits. Il n'y a pas de conflits à la C. I. N. A. parce que les futurs juges font la loi et la modifient quand il le faut. En élaborant les textes on cherche à éviter les imprécisions et les causes de conflits. Si une difficulté se présente, on améliore le texte immédiatement sans attendre qu'elle soit portée devant l'Assemblée transformée en tribunal.

★ ★

### *Fonction législative de la C. I. N. A.*

La C. I. N. A. est douée du pouvoir législatif international ; en l'état actuel du droit, cette affirmation ne manque pas de surprendre. Il n'existe pas, à l'heure présente, une volonté supérieure s'imposant à tous les Etats. Les Gouvernements passent entre eux des conventions comme les individus, mais aucun organisme n'indique les règles obligatoires à suivre. Certes, une évolution se produit qui laisse une place de plus en plus grande au traité normatif : les Etats essayent de

se grouper pour faire jaillir, de la collaboration, des règles internationales. Cependant il n'y a pas de parlement international.

M. le Professeur Georges Scelle à qui l'on doit un remarquable précis sur le droit des gens, distingue (1) : l'acte législatif unilatéral, règle internationale édictée par un Parlement national ; l'acte législatif bilatéral résultant de volontés convergentes des gouvernants ; l'acte législatif collectif élaboré par un corps législatif.

Mais, on ne peut parler de pouvoir législatif et de loi au sens habituel du mot que dans le troisième cas. En effet, le mot « loi » possède un sens bien défini : c'est la règle obligatoire émanant de l'autorité souveraine. C'est la signification qu'il possède notamment en droit interne. L'acte unilatéral : est testament, par exemple, et l'acte bilatéral doivent obéir à la loi. L'emploi du terme « loi » dans l'ordre international évoque aussitôt l'idée d'une norme obligatoire élaborée par un organisme international. La loi est différente de la simple convention bilatérale ; la loi s'impose à tous, la convention bilatérale s'impose seulement à ceux qui en sont parties. Quant à l'expression « pouvoir législatif » elle est de pur droit interne et son utilisation en droit international doit correspondre exactement à sa définition.

M. le Professeur Georges Scelle accorde le pouvoir législatif international à la Conférence du travail : les décisions de l'Assemblée seraient de véritables lois, et pour expliquer la nécessité d'une ratification, il prétend que ces lois sont facultatives jusqu'à l'adhésion des Etats. Dans le droit interne, certaines lois sont facultatives également et attendent le bon plaisir des particuliers ; mais cette catégorie, il convient de le remarquer,

---

(1) G. Scelle : *Précis de droit des Gens* (1934), page 317.

se borne à de rares exceptions. En outre, les actes de la Conférence du travail n'ont pas d'effets juridiques tant qu'ils n'ont pas été ratifiés par deux Etats au moins : ils sont donc loin d'être obligatoires pour tous les Etats faisant partie de l'organisation internationale du travail.

D'ailleurs à la XII<sup>e</sup> Conférence du travail, le Conseiller juridique Morellet fit un rapport sur cette question. « En  
« admettant, en effet, dit-il, que les Conventions inter-  
« nationales du travail aient une nature juridique ori-  
« ginale, on est bien obligé de reconnaître qu'elles n'ont  
« pas un caractère législatif absolu. On peut considérer  
« qu'elles possèdent un caractère quasi législatif, en ce  
« sens qu'elles constituent des textes adoptés *ne varietur*  
« par une autorité spéciale distincte des Etats contrac-  
« tants ; on ne saurait nier cependant qu'elles aient un  
« caractère contractuel, en ce sens que les obligations  
« réciproques prévues par elles résultent des ratifica-  
« tions données par les Etats contractants ».

Evidemment, « l'autorité spéciale distincte des Etats contractants », ne possède véritablement son autonomie qu'avec la règle de la majorité. Une décision prise à l'unanimité, comme la plupart des actes de la S. D. N. reflète encore la volonté des Etats, et la prétendue « loi », est une convention. Le procédé de la ratification masque plus ou moins un retour à l'unanimité, aussi, malgré la règle de la majorité pratiquée à la Conférence du travail, les décisions imparfaites attendant une ratification problématique, ne sont pas des lois internationales.

Si l'acte est voté à la majorité, une volonté distincte de celle des Etats apparaît ; elle appartient à l'organisme international et s'exprime par la loi internationale.

En vertu de la Convention aérienne du 13 octobre 1919, la C. I. N. A. possède le pouvoir de modifier les annexes

A à G, si une majorité des trois-quarts le désire. L'initiative peut venir des Etats contractants ou d'une décision de l'Assemblée elle-même. Celle-ci, ne l'oublions pas, est un conseil dont la mission est de surveiller l'adaptation de la Convention aux nécessités pratiques. Si un règlement est devenu désuet, si la science est venue mettre des inventions au service de l'aéronautique, si une récente conférence internationale a mis au point une réglementation nouvelle, la C. I. N. A. proposera les modifications nécessaires à la Convention. Cependant les organismes internationaux avec qui elle est en liaison n'ont pas ce droit d'initiative ; les questions qu'ils proposent peuvent être mises à l'étude par la C. I. N. A., mais sous la condition que les projets soient endossés par un délégué à la Commission.

On a vu, précédemment, comment le travail des Sous-Commissions aboutissait aux résolutions. Les décisions de la C. I. N. A. sont immédiatement notifiées aux Etats contractants et prennent effet, conformément à la résolution N° 76 (1), quatre mois après la notification adressée par le Secrétaire général.

On peut être tenté de comparer les décisions de la C. I. N. A. à celles qui sont prises par la Société des Nations. Au sein de la première, une majorité d'Etats peut imposer sa volonté à une minorité sur les questions des annexes ; à Genève, l'unanimité est la règle et la majorité la très rare exception. Pour la Commission aérienne, les modifications aux annexes n'ont pas besoin de ratification ; elles sont automatiquement obligatoires ; les Etats ont délégué leurs pouvoirs ; à la Société des Nations, les Conventions préparées sont soumises à la ratification des Etats. La différence est tout à l'avantage de la C. I. N. A. La Commission créée par la Conven-

---

(1) Bulletin officiel n° 3, page 30.

tion de Paris arrive, sur ce point, en tête de l'évolution internationale, suivie par la Conférence du travail et par la Société des Nations.

On s'est demandé si la Commission pouvait insérer des dispositions nouvelles dans les annexes A à G sous prétexte de les amender. Logiquement, rien ne s'y opposait puisque la C. I. N. A. devait constamment tenir à jour les dispositions techniques. Par la résolution N° 463 (1), la Commission a décidé que : « Les termes de « l'article 34 donnent à la Commission le pouvoir, non « seulement de modifier le texte original des annexes « A à G, mais encore de les compléter, en tenant compte « des progrès réalisés dans la technique aéronautique « et du développement de la navigation aérienne, la « Commission devant toutefois, dans ce travail qui est « une de ses attributions les plus importantes, rester « toujours dans le cadre de la Convention ».

En application de cette décision, la C. I. N. A. élabore actuellement une annexe I relative aux radio-communications (2).

La Commission n'a pas les mêmes pouvoirs pour modifier le texte même de la Convention. Certains pourraient remarquer ironiquement que, sur ce point, la C. I. N. A. est semblable à la Conférence du travail. L'immense progrès qu'on a réalisé en lui donnant le pouvoir de modifier les annexes place déjà cet organisme au sommet de l'évolution internationale. Il était difficile d'aller plus loin ; les Etats n'auraient jamais accepté un sacrifice, au surplus peu en rapport avec l'organisation actuelle de la vie entre les Etats. Si un maximum de progrès était nécessaire, on devait, pour rendre efficace l'œuvre

---

(1) Bulletin officiel n° 15, page 37.

(2) Voir chapitre VIII, page 176.

accomplie, assurer également un maximum de succès à la Convention. Il fallait choisir ; on avait, d'un côté, des pouvoirs médiocres peut-être, mais efficaces, de l'autre, une compétence vaste et absolue, mais frappée de stérilité. La Commission de l'Aéronautique a véritablement trouvé un heureux point d'équilibre.

Les modifications à la Convention sont proposées à l'acceptation des Etats par la C. I. N. A. dans les conditions étudiées précédemment (1). Un protocole est présenté aux Etats ; il devient obligatoire quand il est revêtu de la signature de toutes parties à la Convention et qu'il a été ratifié par tous.

On ne compte plus les protocoles restés sans résultats et tombés des polémiques passionnées dans un injuste oubli. Cependant la nécessité des ratifications ne s'est pas révélée un obstacle insurmontable pour les décisions de la C. I. N. A. Les signatures ont été parfois lentes à venir, retardant l'application de décisions nécessaires ; la négligence d'un petit Etat a quelquefois mis en échec, pour un certain temps, l'énorme masse des grandes puissances, mais un heureux résultat est toujours venu couronner les longues espérances.

La Commission a-t-elle le pouvoir de compléter le texte original de la Convention ? La réponse est affirmative incontestablement : les additions en forme de protocole remplissent toutes les conditions nécessaires pour être assimilées à la Convention elle-même.

La C. I. N. A. a, en outre, pouvoir pour proposer à l'adoption des Etats une interprétation d'un article demandée par l'un des contractants.

La Commission n'a pas le droit de modifier « l'annexe H » comme les autres annexes et cette appellation prête d'ailleurs à confusion. Les douanes ont toujours

---

(1) Voir page 88.

intéressé les Etats au plus haut point ; la question fait presque toujours partie de la compétence réservée et cela se conçoit. Un changement dans les tarifs de douane peut avoir des répercussions considérables sur une industrie, atteindre la vie économique d'un pays et porter un grave préjudice à ses finances.

Le développement de la navigation aérienne a fait surgir, à cet égard, de sérieuses difficultés. Il fallait concilier les exigences de la douane avec la rapidité et l'activité croissante de la circulation aérienne. Le problème n'était pas simple. Pour les aéronefs, en effet, il n'existe pas de frontières infranchissables ou périlleuses ; une surveillance terrestre risque fort d'être inefficace, surtout par temps de brume.

Une réglementation s'imposait donc, mais les Etats ne pouvaient vraiment abandonner leur contrôle. Ils placèrent le problème sur le plan des principes généraux contenus dans la Convention en refusant à la C. I. N. A. le droit de modifier seule cette annexe H. Mais on omit de prévoir la procédure suivant laquelle se feraient les modifications.

La Commission ne pouvait laisser dans l'incertitude un point aussi important. Elle s'attacha à éclaircir la situation dès sa première session. Par sa résolution, N° 17 (1), elle décida que :

« L'annexe H à la Convention aérienne (douanes) est  
« considérée, aux termes de l'article 36 de la Conven-  
« tion, comme un accord particulier. En outre, elle ne  
« figure pas dans la liste des annexes (article 34, c) que  
« la Commission a le droit d'amender.

« Par suite, toute modification à cette annexe ne pourra  
« être faite, soit sur la proposition de la Commission

---

(1) Bulletin Officiel I, page 21.

« Internationale de Navigation Aérienne, soit sur la position d'un Etat, que par voie de Convention, nécessitant l'accord de tous les Etats contractants ».

Pour réviser l'annexe H, il faut donc un protocole ; c'est la procédure qui a été suivie à la session de 1935.



### *La C. I. N. A. conseil et centre d'informations*

La C. I. N. A. est aussi un conseil créé pour assurer l'évolution et l'unité de l'Aéronautique. C'est elle, on l'a vu, qui prend l'initiative d'adapter la Convention aux nécessités nouvelles de la navigation aérienne. Mais elle est aussi l'organe directeur : tout converge vers elle, elle est le cerveau de l'organisation aérienne internationale.

Très souvent des organismes officiels, des associations privées, lui demandent de mettre des questions à l'étude ; elle ne refuse jamais ce surcroît de travail. Elle a été instamment sollicitée par la Société des Nations pour étudier les facilités destinées à assurer la circulation des aéronefs de la S. D. N. en temps de crise. Le Vice-Président du Conseil Central du tourisme international, par une lettre du 16 mai 1933, lui a soumis un vœu relatif aux mesures à prendre en vue du développement du tourisme aérien ; le Président de la Fédération aéronautique internationale S. A. le Prince Bibesco, s'est adressé à la C. I. N. A. au sujet de l'admission, à bord des aéronefs de tourisme, d'appareils de radiocommunication.

Si ses efforts, en vue d'un progrès, n'ont pas abouti, elle ne se tient pas pour battue et, en désespoir de cause, elle envoie aux Etats des recommandations. Elle a demandé, par exemple, de n'invoquer l'article 16 de la Convention qu'avec une extrême réserve et avec le souci de sauvegarder, dans toute la mesure du possible, l'esprit

de liberté et d'égalité de traitement contenu dans la Convention. Elle a conseillé aux Etats de ne refuser l'autorisation prévue à l'article 15 qu'avec des raisons sérieuses, et de conclure des accords particuliers sur le retrait du certificat de navigabilité (1).

Elle est aussi, nous l'avons dit, un centre de renseignements, à la fois récepteur et émetteur. Pour la sécurité et la commodité de la navigation aérienne, les aéronefs ont besoin d'être au courant de certaines indications. En vertu de la Convention les Gouvernements envoient à la C. I. N. A. de nombreux renseignements transmis aussitôt par le Bulletin hebdomadaire. La C. I. N. A. reçoit :

- des copies des inscriptions et radiations effectuées sur les registres matricules dans le mois précédent (art. 9),

- la liste des aérodromes fixés par les Etats pour l'atterrissage ordonné aux aéronefs au moyen des signaux de l'annexe D, (art. 15),

- les réserves et restrictions concernant le transport commercial de personnes et de marchandises entre deux points du territoire national (art. 16),

- les réglementations nationales pour le transport et l'usage des appareils photographiques (art. 27),

- les restrictions d'ordre public concernant le transport de certains objets (art. 28),

- la notification des protocoles spéciaux d'Etat à

---

(1) Quand un aéronef a subi une trop grande avarie, son vol peut causer des dommages non seulement aux pilotes et aux passagers, mais aux tiers à la surface. Il est donc nécessaire de lui retirer son certificat de navigabilité. Mais des conflits peuvent s'élever entre les Etats au sujet de l'appréciation des avaries subies et du droit éventuel qu'aurait ce dernier de reprendre son vol après réparation. Des Conventions pourraient y remédier.

Etat relativement aux douanes, aux postes, à la police, etc...

D'autres informations parviennent encore à la C. I. N. A. : création de nouveaux aérodromes, chantiers en cours dans les aéroports, mise en vigueur de nouveaux règlements concernant la navigation aérienne, etc...

Des renseignements d'ordre radiotélégraphique, médical ou météorologique sont également centralisés, puis diffusés par les soins de la Commission. Bref, l'immense table de la salle des Sous-Commissions, 15 *bis* Rue Georges Bizet, est constamment submergée par les publications officielles de tous les pays du monde.

Souvent la Commission n'attend pas l'arrivée des informations. Elle s'adresse aux Etats contractants pour demander, par exemple, de dresser une liste des aéronefs immatriculés, de critiquer un projet. Elle poursuit, par les soins de son Secrétaire général, des enquêtes sur des modifications prochaines.

Cette activité s'étend même aux Etats non contractants qui, généralement, se soumettent de bonne grâce aux demandes de renseignements et bénéficient, indirectement, des travaux de la Commission.

La C. I. N. A. procède à l'établissement des statistiques du trafic aérien qui présentent un intérêt considérable. Les premiers passagers des aéronefs, qui couraient un gros risque, essayèrent tout naturellement de se faire assurer ; mais les Compagnies montrèrent peu d'empressement pour couvrir ce risque qu'elles estimaient trop grand. La conclusion d'un contrat d'assurance paraissait d'autant plus hasardeuse, que les Compagnies ne possédaient aucune statistique sur la fréquence et l'importance des sinistres.

Après la guerre, les risques avaient notablement di-

minué. Les assurances aériennes se développèrent, mais elles ne pouvaient vivre sans statistiques qui permettent de déterminer la probabilité des accidents et de fixer le montant des primes à un niveau raisonnable.

Des statistiques exactes sont difficiles à obtenir surtout en matière de navigation aérienne. L'habilité du pilote, la longueur des lignes, les conditions atmosphériques font varier le calcul des probabilités. Elles peuvent être considérées du point de vue des accidents corporels ou matériels, du point de vue de l'aviation de tourisme ou de l'aviation commerciale, du nombre des kilomètres parcourus ou du nombre global des accidents.

A la Conférence aéronautique de Stockholm en 1925, on envisagea un accord pour unifier les méthodes de statistiques et leur communication à un bureau central qui les diffuserait. Ce rôle fût confié à la C. I. N. A. qui, dans sa session de Londres en 1927, accepta. En mars 1929, la Commission adopta, à l'unanimité, la résolution suivante :

« La Commission décide d'adopter, à titre d'essai pour  
« l'échange international des statistiques de trafic aérien,  
« les modèles par elle adoptés.

« Les Etats contractants enverront chaque année avant  
« le 1<sup>er</sup> mars au Secrétaire général de la Commission,  
« leurs statistiques de l'année écoulée. Les statistiques  
« des tableaux N° 1 (réseau aérien des Compagnies na-  
« tionales), N° 2 (trafic des Compagnies nationales), N°  
« 3 (mouvement des aérodromes), seront régulièrement  
« publiées au bulletin de renseignements de la Commis-  
« sion et pourront être communiquées à toutes les per-  
« sonnes qui en feront la demande.

« Les statistiques du tableau N° 4 (accidents et atter-

« rissages imprévus) ne seront communiquées qu'aux  
« gouvernements des Etats contractants, ainsi qu'aux  
« autorités ou personnes désignées par l'Etat qui les  
« aura établies.

« Les statistiques du tableau N° 5 (accidents et atter-  
« rissages imprévus, compagnies étrangères) ne seront  
« communiquées, sous forme de notes confidentielles,  
« qu'aux autres Gouvernements des Etats contractants ».

La Commission rassemble, chaque année, dans une édition spéciale, toutes les statistiques du trafic aérien pour les porter à la connaissance des Etats contractants.

La publication des cartes aéronautiques, en vertu de l'art. 34 f, entre dans les attributions de la C. I. N. A. Une carte aéronautique précise et claire est indispensable à la navigation aérienne ; elle apporte aux navigateurs une connaissance complète de tout ce qui peut leur être nécessaire : aéroports, terrains de secours, altitudes, etc....

La Commission pensait confier au bureau central de la carte du monde au millionième, le soin d'éditer les cartes de base. L'expert britannique, membre de la Sous-Commission de cartographie, devait se tenir en liaison étroite avec le bureau de Southampton, pour sauvegarder constamment le point de vue aéronautique. Ainsi aurait été créé un bureau central de la carte aéronautique. Pour rembourser au bureau central de la carte du monde les frais de fonctionnement, le Secrétaire général avait été autorisé à prélever sur le chapitre « imprévu » la somme nécessaire, d'ailleurs inférieure à 125 livres.

Les attributions de ce nouvel organisme avaient été fixées : faciliter les échanges de vues, publier un rapport annuel analogue au rapport de la carte du monde au

millionième, recevoir et répartir les épreuves, faire des observations sur les premiers tirages, correspondre avec la sociétés de géographie, les Instituts, les maisons d'éditions, assurer la mise en vente. La C. I. N. A. devait contrôler cette activité et la faire surveiller par la Sous-Commission de cartographie.

Ce projet était parfaitement raisonnable : il était marqué par un souci bien particulier à la C. I. N. A. : celui d'assurer à ses travaux le maximum de précision et de garantie.

Mais le bureau de Southampton ne donna pas toute satisfaction. A la session de Rome en 1933, on décida de supprimer le bureau central et de charger le Secrétaire général de ses attributions.

Le service géographique de l'Armée française établit actuellement, pour la C. I. N. A., des cartes de base avec les éléments que lui fournit le Secrétaire général. On prévoit une feuille A. III (Chine et Japon) B. IV (Europe septentrionale), B. I (Angleterre, Groenland, Labrador, A. I. (Afrique du Nord), A'I (Amérique du Sud). La Commission fixe l'ordre d'urgence des éditions. Chaque feuille revient à 15.000 fr. au maximum. Une fréquence de deux cartes par an a été décidée pour ne pas gêner le budget. Les cartes sont distribuées aux Etats contractants ou mises en vente.

Enfin, récemment (1) la C. I. N. A. a décidé de diffuser des notices aéronautiques analogues aux instructions nautiques ; elles sont destinées à compléter les cartes où tous les renseignements ne peuvent figurer. Ces instructions seront éditées aux frais de la C. I. N. A., délivrées gratuitement aux Etats contractants, et mises en vente au Secrétariat.

Pour ne pas s'engager dans des dépenses peut-être

---

(1) Bulletin officiel 20, page 64.

inutiles, on a examiné d'abord la question des phares en invitant les Etats à fournir au Secrétaire général la liste des phares aéronautiques et maritimes intéressant la navigation aérienne en donnant les caractéristiques suivantes : nom et situation de la localité, latitude et longitude, caractéristiques des feux, hauteur au-dessus du niveau de la mer, hauteur du feu au-dessus du terrain, nature et, éventuellement, couleur du support. Puis on a chargé le Secrétaire général (2) d'entreprendre la publication d' « instructions aéronautiques » devant contenir pour le plus grand nombre possible de pays, les renseignements relatifs à la circulation aérienne qu'il ne saurait être question de porter sur les cartes aéronautiques sans risquer de les rendre illisibles, (conditions d'admission des aéronefs, couloirs de franchissement des frontières, itinéraires obligatoires, aérodromes douaniers, zones interdites, zones dangereuses et obstacles, transports interdits, survol des agglomérations, lignes aériennes, organisations des services météorologiques, liste des phares).

Le Secrétaire tiendra constamment à jour ces instructions qui seront publiées en français, en fascicules séparés, à raison d'un seul par pays, de format assez grand pour pouvoir contenir des croquis mais susceptible cependant d'être feuilleté facilement en avion. On a commencé par un pays envoyant régulièrement des renseignements peu considérables : la Belgique ; on a continué par les Pays-Bas, la Pologne, et la Grèce.

★★

### *Les pouvoirs judiciaires de la C. I. N. A.*

Une justice digne de ce nom doit posséder deux caractères essentiels : la permanence et l'obligation. Que

---

(2) Bulletin officiel, 21, page 70.

deviendraient les plaideurs s'il n'existait pas un tribunal constamment prêt à fonctionner et à juger leurs litiges ? Une sentence trop attendue est souvent voisine de l'injustice. On se plaint de la lenteur des décisions ; les pertes de temps seraient encore plus grandes si la justice n'était pas permanente.

Mais une justice permanente sans obligation serait encore si incomplète qu'on hésiterait à la reconnaître. Il faut qu'on soit obligé d'y recourir ; si rien ne les y oblige, le plaideur peu honnête, le partisan d'une cause sans fondement, refuseront de se présenter devant des tribunaux chargés d'appliquer un droit qui leur est contraire.

Dans le droit interne, quand une société commence à s'organiser, quand un ordre et un calme relatif succèdent au désordre et au trouble, quand une autorité vient remplacer l'anarchie, l'évolution de la justice est assez rapide. Mais on ne peut pas dire que l'organisation est complète aussi longtemps que la justice n'a pas acquis les deux qualités essentielles dont nous venons de parler. En France, le Roi ne fût pas Empereur en son royaume tant que les seigneurs eurent leurs tribunaux. La justice est un attribut indispensable de la souveraineté ; les rois le savaient qui se tenaient sur leur trône en portant le sceptre et la main de justice.

Cette idée de souveraineté précisément est un obstacle à l'évolution de la justice internationale. Chaque Etat souverain ne conçoit pas un autre juge que lui-même pour trancher un litige, et comme, selon la boutade de Pascal, notre intérêt est le meilleur instrument pour nous crever agréablement les yeux, le bon droit et la justice sont confondus souvent avec ledit intérêt, en sorte que, dans la Société internationale, les Etats ont

tendance à agir comme les seigneurs féodaux, c'est-à-dire : selon leur bon plaisir.

L'évolution n'est donc pas terminée, il s'en faut. On n'en est plus, cependant, au stade de l'anarchie complète. L'état actuel du droit international marque un progrès sensible vers la justice idéale, encore que les efforts soient lents, que les bonnes volontés se découragent vite, et que le ressort de la souveraineté se détende facilement après une pauvre concession de principe.

Dans le domaine nouveau du droit aérien, il se trouve que la justice atteint, du premier coup et pour la première fois, à la permanence et à l'obligation. Ce bond gigantesque, cette évolution rapide paraîtraient, sans doute, choses toutes simples, si on ne jetait un bref regard sur l'histoire de la justice dans le domaine général (1) afin d'apprécier plus justement le chemin parcouru.

L'arbitrage est un mode imparfait de justice : son usage remonte pourtant à fort loin dans l'histoire. Un conseil permanent des Amphictions existait entre les cités grecques, monde civilisé d'alors. Le Moyen-Age connût l'arbitrage des Papes, chefs spirituels reconnus par tous.

Après avoir disparu pendant la Réforme, (la sanction spirituelle s'est émoussée dès l'instant où le Pape n'est plus reconnu par tous), il reparaît au XVIII<sup>e</sup> siècle : c'est l'époque des fameux traités Jay. Mais la période capitale commence avec les Conférences de 1899 et de 1907. L'arbitrage se dessine, il a maintenant une définition juridique excellente : c'est un mode de solution des liti-

---

(1) Des détails plus nombreux sont donnés sur cette question dans le livre de M. le Professeur de La Pradelle : « la justice internationale ».

ges entre Etats par des Juges de leur choix sur la base du respect du droit. Un code de procédure arbitrale non obligatoire est offert aux parties pour leur permettre d'éviter la lenteur qui résulte de la nécessité de mettre sur pied une procédure d'arbitrage.

Mais lorsque l'on recherche la permanence et l'obligation, les difficultés naissent. En 1899, la Russie avait proposé un projet d'arbitrage obligatoire ; l'Allemagne s'y était opposée. En outre, chaque Etat, tout en acceptant le principe d'un arbitrage obligatoire, s'était réservé une compétence exclusive sur des litiges l'intéressant particulièrement : canaux pour les Etats-Unis, fleuves pour l'Autriche. Par contre, avec un ensemble touchant et une générosité digne d'éloges, tous les gouvernements consentaient à abandonner leur souveraineté en ce qui concerne la question si délicate, assurément, du phylloxéra !

L'esprit latin, par la bouche du Comte Nigra, arrêta la Conférence sur le bord du ridicule en lui faisant supprimer toute mention à l'arbitrage obligatoire. On se contenta d'une déclaration réservant la possibilité d'un arbitrage. Une Convention franco-anglaise de 1903 appliqua cette recommandation, mais les réserves qu'elle contenait la frappaient de stérilité.

En 1907, à La Haye, apparut un second projet. Marshall de Bieberstein, avec une habileté digne d'être employée à besogne plus utile, s'y opposa ; la nécessité de passer des Conventions particulières d'arbitrage susceptibles d'être refusées par un Sénat, était, pour le délégué allemand, un moyen trop simple d'échapper à l'obligation.

Cette année-là encore, tout se borna à un simple vœu : on reconnut le principe de l'arbitrage obligatoire .Ras-

surées par l'énorme distance qui sépare généralement la pratique des principes, les délégations s'en retournèrent satisfaites !

L'échec fût moins grand pour la permanence ; on ne se heurtait pas aux mêmes intransigeances. Après avoir constaté qu'un juge permanent ne présente aucun inconvénient si l'on n'est pas obligé de s'en servir, les grandes puissances montrèrent leur amour de la justice en soutenant chaleureusement, en 1899, le projet d'une « Cour permanente d'Arbitrage ».

Chaque Etat désigne quatre membres : l'ensemble forme la Cour permanente d'arbitrage ; les parties en litige choisissent leurs arbitres sur cette liste. Cet organisme n'est pas permanent, ce n'est même pas une Cour.

En 1907, on s'efforce de faire mieux. La « Cour de Justice arbitrale » doit avoir quinze juges, mais le projet échoue sur le mode de nomination des juges. Les petites puissances veulent être traitées sur le pied d'égalité avec les grandes puissances ; on prévoit donc tout..... sauf la manière de nommer les juges. Pour avoir confondu égalité judiciaire et égalité politique, le projet n'est plus que le néant.

Il faut attendre la Cour permanente de justice internationale pour obtenir un progrès. Grâce à l'habileté du Comité des Dix, le mode de nomination des juges cesse d'être un objet de conflit entre grandes et petites puissances ; dès lors, la permanence est assurée.

Restait l'obligation. On avait proposé la soumission obligatoire à la Cour de tous les litiges juridiques où l'appréciation se fait sur la base du droit. Pour les litiges politiques, où il y a des heurts d'intérêt la compétence serait demeurée facultative. Cette proposition ne fût pas acceptée. On ne doit guère le regretter car

tous les litiges internationaux sont plus ou moins politiques et juridiques. En 1907, à la 4<sup>e</sup> Commission de la Conférence de La Haye, le grand jurisconsulte brésilien, Ruy Barbosa, avait déjà souligné la difficulté dans une remarquable réponse à une objection du Président : M. de Martens.

Comme les Etats restent hostiles à toute obligation on accepte ce qui est appelé « clause facultative ». Par un protocole spécial, les Etats peuvent accepter la compétence de la Cour ; c'est l'objet de l'article 36 du statut de la Cour (1). Quarante-trois Etats ont signé la clause, mais il y a beaucoup de réserves.

En face de ce tableau confus et tourmenté, l'évolution rapide de l'organisation juridictionnelle dans le domaine aérien paraît plus étonnante, et la Convention a véritablement profité des plus heureuses dispositions chez les Etats. On pourrait peut-être faire observer qu'un progrès aussi net résulte probablement, pour une part, des discussions poursuivies et des échecs suivis dans d'autres domaines. Mais, comment ne pas remarquer le

---

(1) Art. 36. — La compétence de la Cour s'étend à toute affaire que les parties lui soumettront, ainsi qu'à tous les cas spécialement prévus dans les traités et Conventions en vigueur.

Les membres de la Société et Etats mentionnés à l'annexe au Pacte pourront, soit lors de la signature de la ratification du protocole auquel le présent acte est joint, soit ultérieurement, déclarer reconnaître dès à présent comme obligatoire, de plein droit et sans Convention spéciale, vis-à-vis de tout autre Membre ou Etat acceptant la même obligation, la juridiction de la Cour sur toutes ou quelques unes des catégories de différends d'ordre juridique ayant pour objet :

- a) l'interprétation des traités ;
- b) tout point de droit ;
- c) la réalité de tout fait qui, s'il était établi, constituerait la violation d'un engagement international.

La déclaration ci-dessus visée pourra être faite purement et simplement ou sous condition de réciprocité de la part de plusieurs ou de certains membres ou Etats ou pour un délai déterminé...

succès relatif de la Cour permanente de justice internationale, organisme créé à peu près en même temps que la C. I. N. A. ?

Avant d'aborder l'étude des pouvoirs juridictionnels de la Commission Internationale de Navigation Aérienne, il paraît utile de faire une remarque. L'article 37 vise les différends relatifs à l'interprétation de la Convention et de ses annexes ; il semble bien que les différends relatifs à l'application de la Convention et de ses annexes doivent obéir aux mêmes règles. Certains auteurs distinguent l'interprétation de l'application. Cette distinction présente peu d'intérêt, car si deux Etats ne sont pas d'accord quant à l'application d'un article de la Convention, par exemple, c'est assurément qu'ils en ont une interprétation différente.

A) *Différends relatifs aux Annexes.* — La Commission Internationale de Navigation Aérienne est chargée, par l'accord de Paris, de régler tous les dissentiments relatifs aux annexes de la Convention et, ce faisant, elle est un véritable tribunal. M. Kroell (1) remarque que son fonctionnement est pourtant différent de celui d'une véritable Cour internationale puisqu'il y a un organe rapporteur et un organe consultatif ; mais ce procédé ne change pas le caractère de C. I. N. A. et il est bien certain qu'elle va trancher un différend international.

Dès les premières sessions, on se préoccupa de la procédure à suivre : par la résolution N° 50, la C. I. N. A. adopta un règlement spécial mis en vigueur à partir du 1<sup>er</sup> juin 1923 (2).

La Commission étant permanente, le tribunal chargé de juger les litiges techniques est permanent également.

---

(1) Kroell : *La fonction judiciaire de la C. I. N. A.* (Revue Aéronautique Internationale, Déc. 1934).

(2) Voir le règlement annexe III.

D'autre part, quand un Etat a signé et ratifié la Convention aérienne, il n'a aucun moyen d'échapper à l'article 37 ; l'obligation est donc complète.

Ce tribunal technique est le plus vaste qui soit, il est composé de tous les délégués de la C. I. N. A. et les Etats en litige siègent également à titre de juges ; ainsi le veut la pratique internationale et en particulier celle de la Cour permanente de justice internationale. Bien des critiques lui sont adressées, on lui a reproché de n'être pas favorable à l'équité de la sentence : jamais en droit interne, dit-on, une partie n'est juge.

De sérieuses raisons ont cependant dicté cette mesure. Il faut tenir compte du particularisme des Etats ; une puissance accepte plus facilement une décision d'un organisme international si un de ses ressortissants y a participé ; ainsi une voix se sera élevée pour défendre son point de vue au moment critique où la sentence s'élabore. En outre, la rédaction d'un arrêt international est délicate ; il faut éviter des termes qui, par leur trop grande vérité peuvent froisser l'amour propre et provoquer un refus obstiné d'exécuter. Les nationaux connaissent la psychologie de leur pays ; une phrase remaniée, un mot supprimé sur de sages conseils, peuvent écarter bien des obstacles et aplanir une voie souvent difficile. Aussi la C. I. N. A. a-t-elle agi sagement en n'admettant pas la récusation des juges nationaux.

La compétence exclusivement aérienne de ce tribunal est limitée par la Convention : article 37. Toutes les questions placées dans le corps même du traité sont exclues de son domaine. Les contestations sur les principes de la souveraineté de l'Etat sur l'espace aérien, sur l'égalité de traitement, sur les pouvoirs de la C. I. N. A., sur

l'établissement des lignes aériennes, sont du ressort d'un autre tribunal international.

La procédure, assez compliquée montre le soin constant d'éclairer l'opinion des juges. Aucune décision ne doit y être prise sans avoir été mûrement étudiée et discutée ; la participation de la Sous-Commission est une garantie de précision juridique et de conformité au droit. Tout est réglé enfin pour qu'une décision rapide puisse intervenir ; des délais relativement courts, mais suffisants à une Assemblée vigoureuse et active comme la C. I. N. A. pour étudier toutes les questions, sont fixés dans le règlement de 1923.

On peut distinguer trois phases dans la procédure : l'ouverture, l'instruction de l'affaire et le jugement. Voici, pour apporter à cette étude assez complexe le maximum de clarté, un plan de toute cette procédure.

a) Ouverture de la procédure : dépôt des mémoires.

b) Instruction de l'affaire :

I Phase préparatoire : dépôt des contre-mémoires.

II Phase judiciaire proprement dite :

1) Inscription à l'ordre du jour ;

2) Phase judiciaire devant le Comité.

c) Jugement.

Les Etats n'ont pas besoin d'un accord préliminaire pour se présenter devant le Juge; ils y vont par voie de citation directe: l'instance est ouverte sur la requête d'un des Etats intéressés. L'Etat demandeur dépose entre les mains du Secrétaire général un mémoire où il « expose l'objet du litige » et où « il indique les noms des Etats intéressés ». Aucune autre formalité n'est exigée. L'article 2 du règlement est très large ; les parties rédigent donc leur mémoire comme elles l'entendent et invoquent tous les arguments possibles.

L'instruction de l'affaire est la plus longue phase de

la procédure ; elle se divise elle-même en phase préparatoire et phase judiciaire proprement dite.

La première commence aussitôt après le dépôt du mémoire. Le Secrétaire général communique ces documents à « tous les Etats intéressés ». Par cette dernière formule on entend les Etats entre lesquels s'est élevé un différend. Des contre-mémoires ne manquent pas d'intervenir, ils sont communiqués à la partie adverse immédiatement, toujours par l'intermédiaire du Secrétaire général, ainsi que « tous actes destinés à éclairer la Commission ». Les contre-mémoires doivent être renvoyés à la C. I. N. A. dans un délai de trois mois.

M. Kroell dans un article de la revue aéronautique internationale (1) souligne une difficulté susceptible de se présenter : l'article 3 du règlement, dit-il, prévoit un délai de réponse exclusivement pour le contre-mémoire faisant suite au mémoire introductif. Si le demandeur veut répondre au défendeur il n'est lié par aucun délai ; ce qui renferme, en germe, des possibilités de mesures dilatoires. Il est vrai, ajoute-t-il que la procédure n'en serait pas suspendue puisque l'article 4 du règlement donne au Secrétaire général le droit de communiquer les pièces aux membres de la Commission, aussitôt après l'expiration du délai trimestriel, ou même, aussitôt que les réponses sont parvenues. La question ne présente donc, l'auteur le reconnaît lui-même, qu'un intérêt bien théorique.

D'autre part, il semble bien que le délai prescrit, dans l'esprit des rédacteurs du règlement, est l'intervalle maximum entre deux mémoires. D'ailleurs, si le demandeur juge utile de répondre au contre-mémoire, c'est

---

(1) Kroell, *La fonction judiciaire de la C. I. N. A.* (revue aéronautique internationale Déc. 1934).

que de nouveaux arguments y ont été présentés. Il y a donc en fait un nouveau mémoire du défendeur accompagnant son contre-mémoire.

Quoi qu'il en soit, le Secrétaire général communique à tous les membres de la C. I. N. A. la totalité des rapports échangés entre les parties (article 4).

Alors s'ouvre la seconde phase, exclusivement judiciaire, de l'instruction. L'affaire est mise au rôle du Tribunal simplement par l'inscription à l'ordre du jour. Elle est étudiée dès le début de la session suivant immédiatement le dépôt du mémoire (article 5). La C. I. N. A. nomme un Comité de cinq membres chargé d'examiner de près le litige. Le souci d'une étude profonde et complète préside au choix de ces experts : ils doivent être « spécialement compétents en la matière faisant objet du dissentiment ». Mais la préoccupation d'impartialité apparaît également; s'il est bon d'avoir au sein du Tribunal un représentant des Etats intéressés, pour en faire connaître la psychologie, il serait désastreux de présenter audit tribunal un exposé des faits déformé par le parti-pris ; le règlement sur les pouvoirs juridictionnels de la C. I. N. A. recommande de choisir les membres du Comité de préférence parmi les experts des Etats non intéressés.

Si la communication des documents aux membres de la C. I. N. A. a été faite, le Comité se réunit immédiatement. Si cette prescription de l'article 4 n'a pas encore été observée, le Comité sera convoqué par le Secrétaire général de la C. I. N. A., mais ce dernier n'en fait pas partie.

Devant cet organe rapporteur, la procédure est à la fois écrite et orale. On étudie les mémoires et les documents, on entend les représentants des « Etats inté-

ressés » si on le décide, ou sur la demande des dits Etats.

Le Comité et les Sous-Commissions ont la même méthode de travail: le Rapporteur étudie la question, fait son rapport, le présente au Comité. Une discussion suit et un nouveau rapport, élaboré au cours de la séance, est voté à la majorité suivant l'article 12 du Règlement général, et présenté à la Commission au cours de la session suivante. Si l'affaire est urgente (et la C. I. N. A. est juge de l'urgence), elle peut être jugée dans la même session qui a vu la nomination du Comité ou au cours d'une session extraordinaire spécialement convoquée.

La phase du jugement commence. Le Tribunal ne se prononce pas sur les différents mémoires des Etats intéressés, remarquons-le, mais sur le rapport exact et impartial du Comité. Les Etats intéressés sont obligatoirement entendus par la Commission. Puis la Sous-Commission juridique donne son avis ; la sentence est prise à la majorité des voix et communiquée aux Etats intéressés et aux membres de la C. I. N. A. par le Secrétaire général, comme toutes les décisions.

Tel qu'il est, le Règlement judiciaire présente certainement des imprécisions et des lacunes, mais à la C. I. N. A. on n'a pas pu s'en apercevoir ; le Tribunal n'a jamais fonctionné. La procédure est assez compliquée, les Etats préfèrent recourir à la modification des annexes ou à leur interprétation par la Commission siégeant comme assemblée législative. Par ce moyen très simple, le différend s'efface automatiquement.

D'ailleurs, très rares sont les conflits sur les annexes. Celles-ci sont rédigées d'une manière très précise, constamment remaniées, et leurs modifications, examinées de très près par la Sous-Commission juridique, sont

dépouillées de tout terme à double sens, de toute expression imprécise, de toute obscurité et de toute cause de confusion.

B) *Les différends relatifs à l'interprétation de la Convention.* — Ils relèvent d'un autre Tribunal (1). Là aussi, on a atteint la permanence et l'obligation : tous les signataires de la Convention assument, en vertu de l'article 37, l'obligation de se présenter devant la Cour de La Haye, organe permanent.

En 1919, la Cour permanente était prévue mais non créée : le texte primitif disait donc « la Cour sera « établie par la Société des Nations et, jusqu'à l'organisation de cette Cour, les litiges seront réglés par « voie d'arbitrage ». En 1929, lors de la session extraordinaire, on décida d'adapter le texte de l'article 37 au nouvel état de choses.

Mais une fissure s'était produite. Au moment de la rédaction, on ne prévoyait aucun obstacle à la création de cette Cour qui devait être au sein des Nations la voix toujours écoutée et respectée de la justice et du droit.

La souveraineté des Etats ne put se résigner à accepter une obligation complète. Par le procédé de la clause facultative chaque Etat peut, on le sait, adhérer à un protocole spécial permettant « l'adhésion sous certaines conditions et avec des réserves ». Or, parmi ces réserves, les Etats peuvent, évidemment, placer les questions de navigation aérienne, et en particulier, celle si délicate de la souveraineté. En outre, il est des pays absolument

---

(1) Et pour cette raison ils n'entrent pas directement dans notre sujet ; mais il est indispensable d'en dire cependant quelques mots ne serait-ce que pour mentionner l'effort de la C. I. N. A. pour perfectionner leur règlement.

rebelles à la Cour permanente de justice internationale; c'est le cas, par exemple, des Etats-Unis d'Amérique. Cette année même, l'opinion internationale se réjouissait d'un projet favorable à la Cour, mais les espoirs les plus passionnés se sont heurtés à un Sénat inflexible; l'échec a été suivi d'un découragement profond mais sans doute peu durable.

La C. I. N. A. n'a pas voulu laisser subsister une telle imperfection dans son système et, en 1929, elle s'est ingéninée à y remédier. On ajouta une phrase au premier alinéa : « toutefois, si l'un des Etats intéressés n'a pas « accepté les protocoles concernant la Cour, le litige « sera, sur sa demande, réglé par voie d'arbitrage » (1). Dans ce cas là, il n'y a évidemment plus permanence, mais l'obligation subsiste. Cette disposition ne peut pas être invoquée par l'Etat signataire du protocole.

La procédure adoptée pour l'arbitrage est la procédure provisoire de 1919. Chacune des parties désigne un arbitre ; ceux-ci se réunissent pour nommer le surarbitre. Si l'accord ne se fait pas, les parties indiquent chacune un Etat tiers pour procéder à la nomination de ce surarbitre, soit d'un commun accord, soit par tirage au sort.

Une occasion de présenter le litige devant la Cour subsistait : la C. I. N. A. n'a pas voulu la laisser échapper. Les Etats n'ayant pas signé le protocole peuvent accepter d'aller devant la Cour ; ils trouveront là pour trancher un différend sans importance vitale, un Tribunal permanent, compétent et impartial.

---

(1) Dans son cours professé en 1933-34 à la dotation Carnegie, M. le Professeur de La Pradelle souligne une erreur dans la rédaction de l'art. 37, alinéa I : il n'y a pas « des » protocoles concernant la Cour mais « un » protocole, celui qui est visé par la clause facultative de l'art. 36 du statut de la Cour.

Si aucun des Etats intéressés n'a signé le protocole, le différend est réglé comme ils le désirent, ou comme ils ont pu le prévoir dans des Conventions particulières. Il reste donc une fissure dans le règlement des litiges internationaux relatifs à la navigation aérienne, du moins ne dépend-elle que très indirectement du bon plaisir des Etats. Cette imperfection dans le système de la Convention de 1919 tient à l'état actuel de l'organisation internationale. Tout a été mis en œuvre à la C. I. N. A. pour aboutir à un régime parfait.

Enfin, un autre cas peut se présenter. Quand le différend porte sur la question de savoir si l'interprétation de la Convention elle-même ou celle d'un des Règlements est engagée, un doute pouvait subsister. L'article 37, *in fine*, le dissipe : c'est la Cour permanente ou un tribunal arbitral qui sont compétents. La C. I. N. A. doit se dessaisir immédiatement dès qu'elle s'aperçoit de la nature de la question ; elle n'a pas besoin d'attendre l'exception d'incompétence soulevée par une des parties ; c'est une incompétence *rationae materiae*.

Le système de la Convention aérienne était sans doute ingénieux : les Conventions ibéro-américaine et pan-américaine de navigation aérienne ont adopté des systèmes identiques.

L'article 37 de la Convention de Madrid (1) est modelé sur l'article 37 de la Convention de Paris ; on a supprimé la mention à la Cour permanente ; la C. I. A.

---

(1) « En cas de dissentiment entre deux ou plusieurs Etats relativement à l'interprétation de la présente Convention, le litige sera réglé par voie d'arbitrage... Les dissentiments relatifs aux règlements techniques annexés à la présente Convention seront réglés par la Commission Ibéro-Américaine de Navigation Aérienne à la majorité des voix... ».

N. A. assume le rôle de la C. I. N. A. relativement aux annexes techniques au nombre de cinq (A à E).

L'article 36 (1) de la Convention de La Havane est sensiblement différent. Il n'y a pas, au sein de l'Union pan-américaine, d'organisme analogue à la C. I. N. A. ni à la C. I. A. N. A. ; il n'y a pas d'annexes techniques. Bien entendu, il n'est pas question de la Cour permanente. On procède à un arbitrage où le Conseil directeur de l'Union pan-américaine assume un vague rôle de surveillance. Sur deux points cependant l'article 36 mérite des éloges : il ne fait pas de distinction entre l'interprétation et l'application de la Convention ; il précise l'organisation et la procédure arbitrale et cherche à obtenir le maximum d'impartialité.

Aucun différend n'a été soulevé sur l'interprétation de la Convention. Il n'y a pas eu de conflit ; on préfère recourir à la discussion en Commission, puis au Protocole.

Signalons enfin, que l'annexe H est, à ce point de vue aussi, considérée comme un accord particulier. L'article 37 ne marque pas de différence entre elle et les autres annexes, mais le règlement judiciaire a précisé la compétence de la C. I. N. A. : annexes A à G.

---

(1) « En cas de dissentiment entre deux Etats contractants  
« relativement à l'interprétation ou l'exécution de la présente  
« Convention, sur la demande d'un des Gouvernements en dés-  
« accord, la question sera soumise à l'arbitrage. Chacun des  
« Gouvernements intéressés choisira un autre Gouvernement non  
« intéressé à la question en litige et les Gouvernements choisis  
« arbitreront le différend. Dans le cas où les deux arbitres ne  
« peuvent se mettre d'accord, ils désigneront comme arbitre  
« additionnel un autre Gouvernement non intéressé à la ques-  
« tion. Si les deux arbitres ne peuvent se mettre d'accord sur  
« le choix de ce troisième Gouvernement, chaque arbitre propo-  
« sera un Gouvernement que le différend ne concerne pas et il  
« sera tiré au sort entre les deux Gouvernements proposés. Le  
« tirage incombera au Comité directeur de l'Union pan-amé-  
« ricaine... ».

## CHAPITRE IV

---

### Personnalité juridique de la C. I. N. A.

Les commissions internationales du genre de la C. I. N. A. ont-elles la personnalité ? C'est un problème très discuté.

Il est double en réalité. Sont-elles des sujets de droits et d'obligations ? Ont-elles une capacité juridique d'une part ? Sont-elles des personnes juridiques internationales d'autre part ?

Nous ne voulons pas aborder ici le problème de la personnalité morale, il nous entraînerait dans des discussions hors de propos. Nous retrouvons sur le plan international les mêmes conflits entre les partisans de la réalité et ceux de la fiction.

M. René Clémens (1) dans sa remarquable étude sur la personnalité distingue la personnalité morale de la personnalité juridique : « Ce n'est pas là, nous dit-il, « quant à la première, un simple procédé de langage. « Tout ce que nous exprimons alors serait procédé ; « car une langue n'est qu'une façon propre à quelque « groupe d'exprimer le réel. Mais le mot dit les choses ; « il les porte à l'esprit de celui qui écoute. Quand on « énonce que le groupement est une personne morale, « on use d'un procédé si l'on veut, puisqu'on désigne « d'un mot une réalité dont on souligne ainsi les carac-

---

(1) René Clémens : *Personnalité morale et personnalité juridique*, (1935), page 253.

« tères. C'est le même procédé dont use le langage courant pour désigner n'importe quelle réalité : table, chien, arbre ».

Quant à la personnalité juridique, c'est un simple procédé pour assurer « le règne du juste » et pour garantir l'activité collective. Mais actuellement son utilité ne se fait pas sentir, puisque la science du droit admet l'activité du groupement.

« C'est donc dans la personnalité morale que consiste l'irréductible réalité du groupement » (1).

M. le Professeur Le Fur fait observer justement dans la préface de ce même livre que l'évolution actuelle du droit nécessite encore la personnalité juridique. Si cette remarque est bien fondée pour le droit interne, elle l'est encore bien plus pour le droit international où l'évolution n'est pas encore terminée ; nous avons encore besoin de la personnalité juridique puisque des auteurs se refusent à admettre les réalités et ne veulent pas reconnaître la personnalité morale de certains organes.

Pendant longtemps, et il en reste encore des traces aujourd'hui, les seules personnes internationales ont été les Etats ; la personnalité de l'Etat sur le plan international était d'ailleurs restée assez confuse et il a fallu attendre la période moderne et la méthode d'observation, seul apport vraiment sérieux de la théorie positive, pour introduire en cette matière un peu de lumière.

Si l'on observe les faits, on est obligé d'accorder la personnalité à des entités internationales autres que les Etats. C'est ainsi que la grande majorité des auteurs aujourd'hui admet la personnalité du Saint-Siège.

Enfin, ces dernières années, on a accordé très largement la personnalité à de nombreux organismes inter-

---

(1) Op. cit. : préface de M. le Professeur L. Le Fur, page xvi.

nationaux et notamment à certaines commissions, mais cela ne va pas sans quelques difficultés.

Mamelok (1) n'admet pas la personnalité des commissions. Il lui oppose sa théorie des organes communs. Plusieurs Etats peuvent s'associer et s'entendre pour la satisfaction de besoins communs ; ils peuvent ainsi créer des Unions. Mais les organes communs comptent parmi les organes des Etats contractants ; seuls ces derniers sont des sujets de droit, l'organe commun vit à l'intérieur de chaque ordre juridique interne. En conséquence, les biens de l'Union appartiennent aux Etats dans l'indivision, l'Union n'est qu'une Société sans capacité juridique et les Commissions ne sont que les firmes d'une Société en nom collectif. Il faut ici faire immédiatement une remarque ; le groupe est constitué par les Etats et non par des biens, simples moyens d'arriver à la satisfaction des intérêts internationaux.

Quelle est la valeur de cette théorie ? Disons tout de suite qu'elle était sans doute conforme à la réalité au moment où elle a été conçue, car, au commencement du xx<sup>e</sup> siècle, les Commissions n'avaient pas des pouvoirs très étendus. Mais, au fond, elle n'est pas autre chose qu'une construction proposée pour remplacer la personnalité que certains ont en horreur.

Evidemment, si un Etat A envoie, pour le représenter dans une Conférence par exemple, un certain individu, mandaté également par un Etat B, ce délégué est un organe commun aux deux Etats. Mais cette notion ne suffit pas pour expliquer toutes les situations.

Supposons un organe commun selon cette théorie. Ses décisions engagent les Etats qu'il représente

---

(1) Mamelok : *Die juristische Personen in internationalen Privatrecht* (Zurich 1900).

parce qu'en réalité, c'est leur volonté qui se manifeste; ils veulent précisément ce que leur organe commun désire. Cela suppose un accord préexistant.

Jusqu'ici, pas de difficulté ; mais il est très rare que l'accord existe. Bien au contraire, l'organe est constitué en vue du désaccord, car si les Etats agissaient toujours dans le même sens, par l'effet d'une Providence extraordinaire, il n'y aurait vraiment plus besoin d'administration internationale. Les volontés de chaque Etat, le plus souvent, divergent ; certaines seront donc en désaccord avec la décision du prétendu rouage administratif intérieur.

Si l'organe appartient à plusieurs Etats, il n'a pas de raison pour représenter la volonté des uns à l'exclusion de celle des autres ; il représente donc la volonté commune. Mais si la volonté est commune, c'est que tous les Etats sont d'accord ; or, notre point de départ supposait un fait : des volontés divergentes. Le développement de la théorie aboutit donc à la négation des faits constatés.

Devant cette objection, certains partisans de la théorie ont tout ramené à l'accord de volonté initial. Les Etats ont déclaré se lier par les décisions de l'organe ; voilà qui expliquerait tout. Mais pourquoi négliger ce désaccord qui est un fait important ?

D'autres ont voulu présenter la décision comme la volonté des Etats par l'intermédiaire de l'organe commun. La merveilleuse machine que cet organe ! Les volontés y entrent divergentes et en ressortent ayant toujours gardé leur individualité propre, mais concordantes. La conception est par trop artificielle.

Il ne faut donc pas confondre organe commun et organe international.

Si l'on pousse l'observation un peu plus loin, nous constatons, en réalité, deux faisceaux de rapports. Les premiers concernent les relations des Etats entre eux ; ils sont réglés par l'organe international. Les seconds relient chaque Etat à l'organe international ; ce ne sont pas des rapports internes, ils lient un organe international à l'Etat, sujet de droit international.

On rejettera donc la théorie de l'organe commun.

Le Professeur Neumeyer (1) ne reconnaît pas la personnalité juridique internationale et il la refuse en particulier aux commissions.

La convention, dit-il, créatrice de l'Union, n'accorde pas la personnalité aux commissions. Dès lors, ou bien le droit local la leur octroie, ou bien elle n'existe pas. Chaque Etat serait donc libre d'accorder ou de refuser la personnalité juridique aux organismes de l'Union. Or, parmi les conditions nécessaires pour l'octroi de la personnalité juridique, il en est une qui se retrouve dans toutes les législations, c'est la volonté de la communauté d'être douée de la capacité, c'est l'autorisation préalable demandée à l'autorité. Mais jamais cette condition ne s'est réalisée. Il ne reste plus qu'une possibilité : la négation de la personnalité juridique de l'Union et de ses organes.

Cette argumentation a un gros défaut : les prémices ne sont pas exactes : Certaines législations n'exigent pas ces conditions ; c'est le cas de la Suisse : si les éléments substantiels existent, aucune autorisation préalable de leur autorité n'est requise.

Les auteurs précédents nient la personnalité. Avec Von Toll l'évolution commence.

Il observe d'abord les faits et remarque la tendance

---

(1) Neumeyer : *Internationales Verwaltungsrecht* (1930).

actuelle à la personnalité. La communauté internationale était primitivement organisée sur une base aristocratique en faveur des grandes puissances. Puis, peu à peu, l'organisation est devenue plus démocratique ; tous les Etats sont intervenus. A partir de ce moment les différents organes internationaux se sont vus attribuer une autonomie et un pouvoir plus large.

Simple constatation qui réduit à néant les théories précédentes, excessives ou indifférentes à la réalité. La théorie accordant aux seuls Etats la personnalité n'est plus juste, les choses ont évolué. Il faut une solution découlant des principes, certes, mais adaptée aux besoins de la pratique.

Après ces critiques, Von Toll (1) ne va pas cependant jusqu'à la personnalité internationale des Commissions. Ce sont des organes de droit international, mais elles ont une personnalité de droit interne. Mais quel droit interne ? Celui de l'Etat où elles ont leur siège. Ainsi, la C. I. N. A. aurait une personnalité juridique de droit français. Mais pourquoi ce choix ? Sur quel critérium est-il basé ? A la rigueur pour le type d'Union à Etat directeur, on pourrait l'admettre et cependant l'Etat directeur n'a qu'un rôle administratif ; au point de vue des attributions il est l'égal des autres. Mais la théorie est encore plus inadmissible pour le cas d'une Union indépendante, pour la C. I. N. A.

L'italien Fedozzi (1), le premier, a reconnu la personnalité internationale des Unions et des Commissions et depuis la doctrine n'a pas cessé de progresser dans ce sens. On peut citer, par exemple, M. Anzilotti ; il estimait

---

(1) Von Toll : *Die internationalen Bureaux der allgemeinen Völkerrechtlichen Verwaltungsvereine* (1910).

d'abord que seuls les Etats ont la personnalité, maintenant ses idées sont beaucoup plus larges.

On ne voit pas pourquoi, d'ailleurs, les Etats ne pourraient pas s'associer comme les individus. Or, il est impossible, en droit interne, de créer des associations sans leur accorder une autonomie, une personnalité propre, sans leur donner le moyen de vivre.

Les Commissions sont chargées d'une fonction administrative internationale : elles possèdent des droits et des obligations donnés par les Etats composant l'Union, en vue d'une certaine fin. Ainsi les Etats, d'une part, accorderaient une compétence particulière, la qualité de sujet de droit à cet organisme, et d'autre part, refuseraient de reconnaître ce qu'ils ont créé. Quelle contradiction !

En réalité, on a repoussé cette personnalité parce que le droit international ne l'a pas définie.

Quelles sont donc les caractéristiques de la personnalité internationale ? Elle existe chaque fois qu'il y a une collectivité possédant une compétence internationale.

Il faut donc une réunion d'Etats possédant une individualité, mais cela ne suffit pas car une chose peut avoir une individualité en tant qu'elle se distingue des autres choses ; un navire est bien distinct d'un autre navire. Il faut aussi une individualité douée de volonté et possédant une compétence capable de satisfaire aux exigences de cette volonté.

Enfin, pour que cette personnalité soit internationale, il faut évidemment que ses attributions le soient.

La Commission Internationale de Navigation Aérienne est une réunion d'Etats ou, du moins, de leurs représen-

tants. Elle édicte pour l'aéronautique des règles communes à tous les Etats représentés ; ses attributions sont évidemment internationales. Mais a-t-elle une individualité douée de volonté ?

Après l'étude qui vient d'être faite dans les chapitres précédents, la réponse ne fait aucun doute : elle est affirmative. La C. I. N. A. possède une véritable compétence : elle a la personnalité juridique.

M. Séfériadès (1) qui reconnaît la personnalité internationale des commissions souligne l'indépendance de la première Commission Européenne du Danube créée par le Traité de Paris en 1856. Elle possédait son budget et son pavillon. La C. I. N. A. aussi possède son budget et elle est encore bien plus indépendante.

Le Professeur Mérignac (2) disait : à côté des Etats existent des personnalités internationales ayant des attributions quelquefois plus importantes que celles de certains Etats. Cette réflexion peut très bien s'appliquer à la C. I. N. A. Nous l'avons vu, cet organisme possède des pouvoirs exceptionnels ; il peut lier immédiatement, sans autre formalité, les Etats de l'Union par une de ses délibérations : c'est le cas de toutes les modifications aux annexes autres que l'annexe H.

Bien plus, cette décision peut être prise à la majorité. Avec l'unanimité, la volonté de chaque membre reste bien distincte de celle des autres. L'Etat s'oblige lorsqu'il le désire ; toutes les volontés convergent en un même point et leur individualité est telle que, si l'une d'elles fait défaut l'édifice de l'accord s'écroule. Avec

---

(1) St. Seferiades, *Principes généraux du droit international de la Paix* (Cour de La Haye, 1930. Tome IV).

(2) Mérignac, *Traité de droit public international*, t. I p. 79, t. II p. 694.

la règle de la majorité, les Etats sont liés contre leur volonté. La décision du groupe et celle des membres opposants divergent. La volonté de la minorité disparaît, mais elle n'est pas remplacée par la volonté de la majorité. Pourquoi un Etat obéirait-il à un autre Etat ? Une autre volonté est née. Elle prend des décisions obligatoires pour tous. A qui appartiendrait-elle si ce n'est à la personne juridique créée par les Etats et à laquelle ils se sont engagés à obéir ?

M. Kroell (1), dans son traité de droit aérien, nie la personnalité internationale de la C. I. N. A. Elle ne possède pas, d'après lui, une autonomie suffisante : « Ce « n'est pas par exemple, dit-il, comme la Commission « centrale du Rhin ou les Commissions internationales « du Danube de l'Elbe, de l'Oder qui possèdent leur « pouvoir de police propre qui en font des établisse- « ments publics internationaux ».

Mais si là se trouve, pour M. Kroell, le critérium de la personnalité, la C. I. N. A., n'a-t-elle pas un gigantesque pouvoir de police en vertu des annexes A à G ?

Et si l'on veut refuser la personnalité à cet organisme, il est peu logique de l'accorder à d'autres, possédant des pouvoirs moins étendus. Car nulle part la règle de la majorité n'est appliquée comme ici. On cite l'autonomie de la Conférence du travail ; la règle est celle de la majorité, mais les décisions ne sont jamais appliquées automatiquement. Les projets de convention doivent être ratifiés. Ils ne lient pas les Etats, s'ils ne se sont pas engagés par la ratification.

A la Société des Nations, les pouvoirs sont encore plus restreints. Certes la règle de la majorité réussit à se faire

---

(1) Kroell, *Traité de droit international public aérien*, tome I. (1934).

une place, pour l'introduction de nouveaux membres, ou pour les questions de procédure par exemple, mais nous sommes encore loin de pouvoirs analogues à ceux de la C. I. N. A.

Si elle ne possède pas la personnalité juridique, il en est de même pour la Société des Nations ; or la grande majorité des auteurs octroie à l'organisme de Genève cette personnalité.

Rien ne s'oppose à la personnalité de la C. I. N. A. et elle possède tous les éléments nécessaires. On ne peut donc la lui refuser sans contradiction ou sans mauvaise volonté.

## CHAPITRE VI

---

### **Les rapports de la C. I. N. A. avec les différents organismes internationaux**

On se tromperait lourdement si on considérait la C. I. N. A. comme un organisme isolé et borné. Tournée tout entière vers le progrès de l'aéronautique, au sein d'une communauté internationale en évolution, elle ne néglige aucun indice susceptible de la mener sur la route de la réussite. Elle s'intéresse à tout ce qui touche, de près ou de loin, à la navigation aérienne, demande des renseignements, donne des avis, met des questions à l'étude, suggère des solutions et, défendant partout l'intérêt de l'aéronautique, glane inlassablement les éléments qui serviront à ses travaux.

Voici, tout d'abord, un tableau des principales organisations aéronautiques internationales en relations avec la C. I. N. A. (1).

#### *I. — Organisations dont l'activité est uniquement aéronautique.*

##### A) Gouvernementales.

Conférences internationales de droit privé aérien (C. I. T. E. J. A.).

##### B) Officielles.

a) Conférences aéronautiques internationales (C. A. I.).

b) Conférences aéronautiques méditerranéennes.

c) Conférences aéropostales.

d) Congrès aéronautiques internationaux.

---

(1) Tableau extrait de la Revue aéronautique internationale.

C) Privées.

- a) Fédération aéronautique internationale (F. A. I.)
- b) Association internationale du Trafic aérien (I. A. T. A.)
- c) Registre international aéronautique (A. I. R.)
- d) Comité juridique international de l'aviation.
- e) Comité international d'études de l'aviation sanitaire.

II. — *Organisations traitant subsidiairement  
les questions aéronautiques.*

A) Gouvernementales.

- a) Société des Nations.
- b) Organisation internationale du travail.
- c) Bureau de l'Union des Télécommunications.
- d) Union pan-américaine.

B) Officielles.

- a) Conférences radiotélégraphiques internationales
- b) Organisation météorologique internationale.
- c) Office international d'hygiène public.
- d) Bureau hydrographique international (Monaco).

C) Privées.

- a) Chambre de Commerce internationale (Comité de transports par air).
- b) International Law Association (Aerial Law Committee).
- c) Fédération internationale des Associations nationales de normalisation : Comité I. S. A. — 20 (Aéronautique).
- d) Commission internationale de l'éclairage (Comité d'études pour l'éclairage pour la navigation aérienne).
- e) Conseil central du tourisme international.

La C. I. N. A. suit très attentivement les travaux du Comité international technique des experts juridiques aériens appelé C. I. T. E. J. A. C'est l'organe permanent des conférences internationales de droit privé aérien inaugurées par la France.

Le C. I. T. E. J. A. est composé de juristes éminents, envoyés officiels de nombreux pays ; souvent les délégués sont experts à la C. I. N. A. ce qui crée déjà des liens officiels assez étroits. Son organisation rappelle celle de la C. I. N. A., mais ses décisions ne sont pas obligatoires. Il élabore des projets de Convention qui sont ensuite discutés dans les Conférences de droit privé

aérien. On lui doit notamment la Convention de Varsovie de 1929 sur la responsabilité du transporteur aérien, Il a mis actuellement à l'étude un projet de M. le Professeur Ripert sur l'assistance et le sauvetage des navires et des aéronefs et un projet sur la saisie conservatoire des aéronefs.

Après avoir hésité entre deux méthodes : le conflit de lois et l'uniformité, il s'est décidé pour la dernière afin d'établir une symétrie avec le droit public aérien. Il construit donc progressivement un code de droit privé aérien, mais les résultats sont assez lents. Les traditions juridiques des différents pays se heurtent ; cependant, en édictant des règles générales et en laissant les détails au droit national on arrive à vaincre les résistances.

La C. I. N. A. est en relations constantes avec le C. I. T. E. J. A. Le Secrétaire général assiste à toutes les séances plénières du Comité et rédige un rapport.

Il avait été question en 1929 d'une fusion du C. I. T. E. J. A. et de la C. I. N. A. ; ils en serait résulté un accroissement de compétence et de travail pour la Commission et une extension nécessaire de la Sous-Commission juridique, mais aucun inconvénient : les questions auraient pu être très bien traitées à la C. I. N. A.

Une seule difficulté : le C. I. T. E. J. A. n'a aucun pouvoir de décision. De ses délibérations ne sortent que des projets. Il fallait modifier et compléter la Convention de 1919, mais le droit privé national est en principe rebelle à une réglementation internationale. Les Etats avaient accepté un lourd sacrifice en faveur de la C. I. N. A., il ne fallait pas compromettre la solidité de l'édifice en le grevant d'un poids trop lourd.

D'ailleurs jusqu'ici cette idée n'a eu aucune suite.

*Les Conférences Aéronautiques Internationales (C. A. I.)* réunissent neuf Etats européens: la France, la Grande-Bretagne, la Belgique, le Danemark, les Pays-Bas, la Suisse, l'Allemagne, l'Autriche, la Tchécoslovaquie. Elles existaient entre la France, la Belgique et la Grande-Bretagne, depuis 1910, et elles traitaient déjà les questions contenues dans la Convention de Paris. Puis d'autres Etats y participèrent.

On pourrait croire à un double emploi, mais il n'en est rien, car les Conférences traitent de multiples points de détail et des questions particulières à leurs membres et sont actuellement d'une grande utilité.

Le Secrétaire général de la C. I. N. A. assiste aux séances plénières et remarque si les décisions prises sont conformes à la Convention de 1919 ou à ses annexes révisées. Souvent les mêmes questions sont à l'étude dans les deux organismes et la C. I. N. A. peut s'appuyer sur les expériences de la C. A. I.

Le Secrétaire général de la Conférence tient la C. I. N. A. au courant des démarches susceptibles de l'intéresser. En 1928 par exemple, il communiqua une lettre, adressée conformément à une décision de la Conférence au Président de la Commission internationale des renseignements synoptiques, au sujet de l'adoption d'un système de symboles uniforme pour les codes météorologiques. En 1934, la 34<sup>e</sup> conférence aéronautique demanda à la C. I. N. A. d'élaborer une réglementation de la circulation internationale des avions sans moteur.

*La Fédération Aéronautique Internationale* ou *F. A. I.* est un organisme privé créé par des clubs de tourisme aérien. Il s'occupe uniquement de compétitions sportives et de records. Il est présidé par un conseil général

et entre fréquemment en relations avec la C. I. N. A. pour demander des avis et faire des suggestions. En 1934, S. A. le Prince Bibesco, Président du Conseil général, a adressé au Secrétaire général une lettre au sujet de l'admission, à bord des aéronefs de tourisme, d'appareils de radiocommunication. La C. I. N. A. a mis aussitôt la question à l'étude.

*L'Association Internationale du Trafic Aérien* ou I. A. T. A., association privée également, a une très grande importance pratique. Elle groupe de nombreuses compagnies de navigation aérienne : c'est un vaste consortium où les horaires et les tarifs sont fixés. La I. A. T. A. avait, en 1923, manifesté le désir de se mettre en rapport avec la C. I. N. A. Les relations s'établirent à propos de l'établissement d'un système numérique indiquant journellement les conditions atmosphériques au profit de l'exploitation transaérienne. La C. I. N. A. prit ce vœu en considération.

Le Secrétaire général est toujours invité aux séances du Conseil général ; il ne manque pas d'y assister et d'apporter à la Commission ses conclusions dans un rapport. Le travail de la I. A. T. A. est, en effet, d'un grand intérêt pour la C. I. N. A. : il représente les désirs d'une fraction importante de l'Aéronautique. En 1934, la I. A. T. A. a présenté un projet sur la révision de l'annexe H.

*Le Registre International d'Aéronautique* ou A. I. R. s'occupe de la classification des aéronefs, des caractéristiques techniques essentielles des différents types d'avions et du répertoire des avions civils des principales puissances signataires de la Convention aérienne,

etc... Actuellement, la Société du A. I. R. est composée de la manière suivante : Bureau Veritas (1) Germanischer Lloyd, Japanese Corporation, Det norske Veritas, Registro Italiano. La publication du A. I. R. et les fonctions de Secrétaire sont confiées au Bureau Veritas. La C. I. N. A. et le Bureau Veritas collaborent ; en particulier ils coordonnent leurs résultats pour l'établissement des statistiques aériennes.

Rapports avec la *Société des Nations* : L'article 34 de la Convention du 13 octobre place la C. I. N. A. « sous l'autorité de la S. D. N. ». Cette formule vague pouvait être interprétée énergiquement : son imprécision inquiétait. Des Etats, par suite d'un malentendu initial ou d'une obstination aveugle, se refusent à voir en l'Assemblée de Genève autre chose qu'une Société des Nations victorieuses ; d'autres, par une notion hypertrophiée de la souveraineté désirent conserver une liberté d'action pleine et entière, comme si les bienfaits d'une harmonie internationale ne devaient pas compenser une légère perte de liberté.

La C. I. N. A. risquait d'être englobée dans cette

---

(1) Le Bureau Veritas, fondé à Anvers le 2 juillet 1828, puis transféré à Paris, s'occupait primitivement des renseignements pour les Assurances maritimes. En 1922 fût créé une branche aéronautique. Le registre aéronautique tenu par le Bureau donne actuellement les renseignements suivants : colonne A : numéro du registre international, certificat de navigabilité, date de délivrance ; B : immatriculation, nom de l'aéronef, propriétaire, port d'attache ; C : classification, équipage, poids, distance franchie en kilomètres ; D : aéronef-type n° de série, date et lieu de construction ; E : modifications par rapport au prototype ; F : moteurs et types ; G : approvisionnement, essence ; I : total des heures de vol, date des visites, dernière visite ; J : situation à la dernière visite. Des Gouvernements étrangers firent appel au bureau Veritas dont l'action s'étendit hors de France. Sur l'initiative de ce Bureau, une Conférence de 1927 aboutit à la création du registre aéronautique international.

méfiance vis-à-vis de la S. D. N., si elle se trouvait dans un état de subordination, si ses bureaux devaient être englobés dans les services de la Société des Nations.

Cette disposition avait été insérée dans l'article 34 pour satisfaire aux exigences de l'article 24 du Pacte. Jamais il n'en avait été question à la Sous-Commission juridique de la Conférence de l'aéronautique, et sa portée était fort imprécise.

La C. I. N. A. avait tenu à régler cette question immédiatement et l'article 25 de son Règlement limitait les relations entre les deux organismes à de simples communications, à des avis. En fait, pendant les années suivantes, rien ne permit de supposer une subordination quelconque de la C. I. N. A. vis-à-vis de la S. D. N. Leurs relations s'établirent en suivant scrupuleusement l'article 25 du Règlement ; les bulletins officiels de la Commission furent régulièrement adressés au Secrétaire général de la Société des Nations.

L'Assemblée de Genève demanda à la C. I. N. A. de mettre à l'étude les questions suivantes : « identification des avions effectuant des transports pour la Société des Nations » ; « étude des facilités susceptibles d'assurer « les communications aériennes intéressant le fonctionnement des organismes de la Société des Nations en « temps de crise ». La Commission se mit immédiatement à l'ouvrage. Ces rapports étaient, après tout, assez distants. La C. I. N. A. était en relations plus étroites avec de nombreux organismes internationaux, et traiter la Société des Nations de la même manière ne nuisait en rien à son indépendance. Par la résolution N° 277, elle décida :

« 1°) d'adresser à l'avenir au Secrétaire général de « la Société des Nations, un ordre du jour de chacune

« des sessions de la Commission Internationale de Navigation Aérienne, en invitant le Secrétaire général de la Commission consultative et technique des communications et du transit à assister, s'il le désire, *ad audiendum*, aux sessions de la Commission Internationale de Navigation Aérienne ;

« 2°) d'autoriser le Secrétaire général de la Commission Internationale de Navigation aérienne à assister, dans les mêmes conditions, aux séances de la Commission consultative et technique des communications et du transit lorsque des questions portées à l'ordre du jour des séances de cette Commission lui paraissent de nature à intéresser la Commission Internationale de Navigation aérienne ».

La Société des Nations avait été parallèlement amenée à une solution semblable dès 1921. Elle décida de préciser ses rapports avec les organismes gravitant autour d'elle. M. Hanotaux, représentant de la France, fût chargé d'un exposé de la question. Il conclut à l'indépendance des bureaux rattachés à la S. D. N. en vertu de l'article 24 du Pacte (1) : «..... si les rédacteurs du Pacte ont spécialement prévu des bureaux créés par Convention entre les Etats, il faut présumer qu'ils ont entendu laisser à ces organismes une large autonomie et non point les fusionner intimement avec les organismes propres à la Société..... » La Société des Nations ne doit donc jamais intervenir dans l'organisation intérieure du bureau.

L'Assemblée, dans sa séance du 27 Juin 1921, adopta ce rapport et en 1927 prit la résolution suivante :

---

(1) Article 24 du Pacte « Tous les bureaux internationaux qui seront créés par traités collectifs seront placés sous l'autorité de la S. D. N. ».

« L'Assemblée considère que le moment est venu où  
« la question générale des relations entre la Société des  
« Nations et les instituts ou organismes qui sont cons-  
« titués sous son autorité mais qui ne font pas partie in-  
« tégrante de son organisation, devrait être étudiée et  
« où les principes qui régiraient leur acceptation par  
« la Société devraient être stipulés ».

Le représentant de la Chine chargé le 5 Mai 1928 d'étudier ces relations précisa le mot « autorité ». Malgré sa très grande force, le terme n'implique aucune subordination ; la S. D. N. n'aurait pas le droit de nommer un fonctionnaire de la C. I. N. A., de disposer d'une recette, d'ordonner un changement dans l'organisation. La Société a cependant une activité générale dans le domaine du droit international. Elle a, dans l'esprit de ses fondateurs, une mission de coordination ; et si les organismes en question ne s'écartent pas de leur route, s'ils ne perdent pas de vue leur but initial, la S. D. N. n'aura jamais l'occasion d'intervenir. Mais, pour remplir sa mission de coordination, il importait notamment :

« 1°) que le Secrétaire général de la Société puisse  
« recevoir des publications et documents officiels échan-  
« gés entre ses institutions et les Etats participants ;  
« la nature et l'étendue des documents utiles devant  
« être précisées par le Secrétaire général (1) ;

« 2°) que le Secrétaire général ou son délégué puisse  
« assister à titre consultatif à toutes réunions de ces  
« institutions organisées par elle ;

« 3°) que ces institutions donnent au Conseil ou à  
« l'Assemblée ou aux organisations techniques de la  
« Société, sur demande, tous avis qui seraient de leur  
« compétence ;

---

(1) Il s'agit, ici du Secrétaire général de la S. D. N.

4°) qu'un rapport annuel sur l'activité de chacune de  
« ces institutions soit envoyé au Secrétaire général pour  
« transmission au Conseil, aux membres de la Société  
« et aux organisations techniques intéressées, afin de  
« leur donner l'occasion de l'examiner à la lumière des  
« principes énoncés ci-dessus ». Le rapport fût adopté  
par le Conseil et l'Assemblée en 1928.

Etait-ce ignorance, négligence, reste de crainte ? La question fût posée à nouveau à la session extraordinaire de 1929. Mais ne fallait-il pas, avant tout, rassurer les esprits et aplanir les obstacles à l'entrée de la C. I. N. A. ?

Le Secrétaire général exposa la situation et en rappela les différentes étapes. L'Etat le plus hésitant et le plus sceptique était incontestablement les Etats-Unis d'Amérique. Le Capitaine de frégate Brivonesi rappela la situation du Bureau Hydrographique de Monaco, placé, lui aussi, « sous l'autorité de la Société des Nations ». Or, les Etats-Unis en faisaient partie et un Amiral américain présidait même son Comité de direction. Dès lors, bien des arguments tombaient d'eux-mêmes.

Néanmoins, pour rassurer complètement la délégation américaine et sur les suggestions de M. Alvarez, délégué du Chili, la France proposa de créer des relations entre la C. I. N. A. et l'Union pan-américaine concernant l'aviation commerciale. Placée ainsi à égale distance d'une Société tendue vers le progrès, mais dont le seul nom inspire la terreur à l'instar d'une Gorgone, et d'une Union inerte et inutile, mais chère aux cœurs américains, la C. I. N. A. devait prouver sa parfaite indépendance et son impartialité.

Mais la délégation américaine, aveuglée par son idée préconçue formula des réserves. Elle fit savoir « au  
« nom de son Gouvernement que si celui-ci ratifiait la

« Convention internationale, ce serait probablement avec  
« la réserve que son action ne devrait pas être interpré-  
« tée comme impliquant l'admission par les Etats-Unis  
« d'un lien légal quelconque avec la S. D. N. ou d'une  
« obligation quelconque découlant du Pacte de la S. D.  
« N. constituant la partie I du Traité de Versailles ». La  
réserve n'a pas eu l'occasion de fonctionner. Devant cette  
démonstration d'une parfaite indépendance de la C. I.  
N. A., on est resté méfiant et muet.

Les relations se sont établies entre la C. I. N. A. et  
la S. D. N. comme il était convenu. Le Secrétaire gé-  
néral assiste aux séances de la Commission des commu-  
nications et de transit, et du Comité de coopération  
entre aéronautiques civiles. Le Secrétaire des Communi-  
cations et de transit est présent à presque toutes les  
sessions de la C. I. N. A. Une certaine collaboration s'est  
établie : par exemple pour donner une définition des  
aéronefs militaires, la Commission attend les résultats  
des travaux de la Conférence des armements.

Les Etats d'Amérique avaient cru bon de réglementer  
de leur côté la navigation aérienne. En Octobre 1926,  
un Congrès ibéro-américain tenu à Madrid avait arrêté  
le texte d'une *Convention Ibéro-Américaine de Naviga-  
tion Aérienne* entre l'Espagne, l'Argentine, la Bolivie,  
le Brésil, la Colombie, Costa-Rica, Cuba, le Chili, la Ré-  
publique Dominicaine, l'Equateur, le Salvador, le Gua-  
témala, l'Honduras, le Mexique, le Nicaragua, Panama,  
le Paraguay, le Pérou, le Portugal, l'Uruguay et le Véné-  
zuela. On y retrouvait presque intégralement le texte de  
la Convention de Paris. Les divergences des articles 5  
et 34 établissaient un régime de liberté complète de cir-  
culation et d'égalité de représentation. Et, comprenant  
combien un organisme de coordination est nécessaire,

on avait créé une Commission ibéro-américaine de Navigation aérienne ou C. I. A. N. A.

L'Espagne n'était pas encore liée à la C. I. N. A. mais dix des Etats sus-nommés avaient signé la Convention de Paris et trois y avaient adhéré. Il pouvait en résulter, malgré la quasi-similitude de Convention, une confusion et des complications que des rapports étroits entre les deux organismes n'auraient pas suffi à dissiper.

Fort heureusement pour la C. I. N. A. la Convention ibéro-américaine a été ratifiée par cinq Etats seulement : l'Espagne (13 avril 1927), le Paraguay (3 décembre 1927), le Mexique (6 janvier 1928), la République Dominicaine (15 janvier 1928), Costa-Rica (10 mars 1928). La dernière adhésion de l'Espagne à la C. I. N. A., avec le ferme désir de rompre toute attache américaine achève de donner à la Convention de Madrid un intérêt purement historique et académique.

Le 20 Février 1928, la sixième conférence pan-américaine réunie à La Havane adopta une *Convention pan-américaine relative à l'aviation commerciale*, préparée en 1927 par une Commission siégeant à Washington. Elle fût signée par vingt-et-un Etats : les Etats-Unis, l'Argentine, la Bolivie, le Brésil, le Chili, la Colombie, Costa-Rica, Cuba, la République Dominicaine, l'Equateur, le Guatemala, Haïti, le Honduras, le Mexique, le Nicaragua, Panama, le Pérou, Salvador, l'Uruguay et le Vénézuëla.

La situation était plus grave. Certains Etats adhéraient aux trois Conventions aériennes et des complications ne manqueraient pas de se produire car la Convention pan-américaine différerait notablement de la Convention de Paris : les colonies n'étaient pas assimilées au territoire de la métropole ; la liberté du survol par

les aéronefs des Etats contractants n'existait que pour les aéronefs affectés à la navigation aérienne commerciale internationale. Il n'y avait pas d'organe de coopération, on craignait, de sa part, un empiètement sur le terrain national et on s'était contenté d'une recommandation platonique : l'article 32 : « les Etats assureront « dans la mesure du possible l'uniformité des lois et « règlements relatifs à la Navigation aérienne ». Bref, c'était une Convention donnant à l'Union pan-américaine des pouvoirs de transmission et de communication mais n'établissant aucune unité.

On a vu précédemment comment M. Alvarez, délégué du Chili, avait été amené, en 1929, à proposer l'établissement de relations entre la C. I. N. A. et l'Union pan-américaine. Mais les pouvoirs mêmes de cette Union limitaient les rapports à de simples informations.

La Commission décida « d'entrer en rapport avec « l'Union pan-américaine pour échanger avec elle « toutes les informations relatives à la navigation « aérienne » et de « charger le Secrétaire général de « prendre toute mesure à cet effet en s'inspirant des « dispositions par lesquelles a été défini le caractère des « relations déjà établies avec la Société des Nations ».

Lors de la dix-neuvième session de la C. I. N. A., le Secrétaire général s'exprimait en ces termes : « Au cours « du voyage que j'ai fait à titre privé aux Etats-Unis, je « me suis rendu à Washington, à l'Union pan-améri- « caine pour examiner avec le directeur de ce bureau « la suite à donner à la résolution N° 489 de notre Com- « mission. M. L. S. Rowe, directeur général, m'a exprimé « son désir sincère de collaboration il m'a remis la do- « cumentation relative à la navigation aérienne qu'il « détenait alors et il a été entendu que le Secrétariat

« de la C. I. N. A. communiquerait régulièrement à  
« l'Union pan-américaine toutes les informations qu'il  
« reçoit et notifie en échange de la documentation du  
« même ordre que l'Union pan-américaine pourrait  
« rassembler ».

Ces relations se sont bornées à cet échange : la Convention pan-américaine de La Havane a reçu quatre ratifications : le Guatemala (28 décembre 1929), le Mexique (24 avril 1929), le Nicaragua (4 mai 1929) et Panama (13 mai 1929). Et, dans cette liste, on cherche en vain les Etats-Unis. Quelle inégalité choque leur esprit de justice ? Sous quelle « autorité » ont-ils peur de tomber ? Quelles réserves peuvent-ils faire à une Convention établie par eux-mêmes ? En réalité, les Américains semblent avoir en horreur tout ce qui peut les lier ; comme tous les peuples anglo-saxons, ils agiront presque toujours dans le sens de l'équité mais ils ne veulent pas être forcés de le faire.

En outre, par une coïncidence malheureuse, au moment où cette Convention consacrait une distinction complète entre les aviations des deux continents, Charles A. Lindberg s'envolant de Roosevelt Field, traversait le premier en aérodyne un Océan immense, sans escale intermédiaire. Quelle inconsciente et magnifique réponse à cet acte de régionalisme !

Les Etats de l'Amérique ont conclu des accords bilatéraux car la Convention pan-américaine est restée sans effet. Imagine-t-on la gêne causée au trafic aérien par l'application d'une loi différente au départ et à l'arrivée ? Et que dire de la situation des Etats européens possédant des colonies ou des Dominions en Amérique ? Le régionalisme est bienfaisant quand il est une étape ou un chaînon de l'organisation universelle ; il est néfaste quand il sert les visées protectrices de certaines grandes

nations sur les autres. Mais ce régionalisme là aura eu une existence éphémère : il a vécu des critiques contre la Société des Nations ; il mourra du progrès des communications.

Le *Bureau International du Travail* fût amené à traiter des questions concernant le travail aérien. Il demanda d'abord au C. I. T. E. J. A., son avis sur le statut juridique du Commandant de l'aéronef. En 1931, le Secrétaire général de la C. I. N. A. fût prié de lui envoyer des renseignements sur la Commission. La collection des bulletins officiels lui fût envoyée.

Le directeur du B. I. T., en accusant réception, suggéra l'établissement entre les deux organismes d'une liaison analogue à celle de la S. D. N. et proposa à la C. I. N. A. l'étude de certaines questions : minimum d'effectif pour le personnel du bord des aéronefs, rôle d'équipage, règles d'aptitude professionnelle.

Le directeur du B. I. T. fût invité à assister à la session de Lisbonne en 1934 où se sont traitées des questions relatives au travail aérien. Entre le Bureau du travail et la C. I. N. A. la collaboration est donc intermittente, elle dépend des questions portées à l'ordre du jour de la Commission.

Quelque temps avant la *Conférence Radiotélégraphique Internationale de Madrid*, la C. I. N. A. par la résolution N° 584 décida de présenter des modifications à apporter à la Convention de Washington et à la répartition des zones réservées à l'aéronautique, chargea le Secrétaire général de communiquer ces propositions et les transmet aux Gouvernements participant à la Conférence.

De semblables mesures furent prises par la *Conférence*

de Lucerne en Mai 1933. Elle invita les Gouvernements à prendre en considération les conclusions de la Conférence européenne des experts radiotélégraphistes de l'aéronautique tenue à Berlin en Janvier 1933 et à envoyer à Lucerne les mêmes experts pour sauvegarder les intérêts de l'aéronautique.

Puis, après chaque Conférence, la C. I. N. A. a mis ses annexes en harmonie avec les décisions nouvelles. Depuis 1934, elle a pris des dispositions pour la prochaine Conférence internationale des télécommunications qui doit se tenir au Caire en 1937.

Des rapports nécessaires, commandés par les faits et les circonstances, mais qui ne sont prescrits par aucun règlement, existent entre la C. I. N. A. et le *Bureau de l'Union Internationale des Télécommunications*.

Le Secrétaire général de la C. I. N. A. a assisté à toutes les Conférences depuis Washington en 1927 ; à La Haye en 1929, à Prague en 1929, à Copenhague en 1931, à Madrid en 1932, à Lucerne en 1933, à Lisbonne en 1934. Il s'agit surtout, pour la C. I. N. A., d'éviter l'adoption de règles générales de nature à gêner la navigation aérienne, d'obtenir des bandes de fréquences (1), des indicatifs d'appel, des stations radiotélégraphiques. D'ailleurs la C. I. N. A. et le B. U. I. T. se communiquent toutes les publications et leurs travaux en matière de radiocommunication afin d'éviter les fausses manœuvres susceptibles de produire du brouillage (2).

---

(1) Dans le langage technique courant, le terme « bande de fréquence » doit être entendu comme visant l'ensemble des ondes exprimées en kilocycles (fréquences) comprises entre deux fréquences limites et attribuées par un texte international à un ou plusieurs Services déterminés (ex : bande de fréquences 325-345 kc/s : Services aéronautiques).

(2) Le brouillage peut être défini : Toute perturbation apportée à une réception<sup>o</sup> radioélectrique (interférences, parasites, émissions à étincelles, atmosphériques, etc...).

La *Chambre de Commerce Internationale* groupe la structure et l'élite du commerce international. Tous les groupements économiques y sont représentés. En 1923, un Comité des transports par air y fût créé pour se spécialiser dans les problèmes aéronautiques. Le Secrétaire général assiste régulièrement à ces conférences et se tient en communication avec le Comité.

La *Fédération Internationale des Associations nationales de Normalisation* ou I. S. A. recherche l'uniformité parmi les normes des différents organismes nationaux, collabore avec tout organe international s'occupant de normalisation, développe les principes directeurs généraux en vue de l'aide aux associations nationales de normalisation, pose les bases d'un accord international relatif aux normes en prévoyant des moyens simples et méthodiques d'échanger les renseignements sur les travaux de normalisation. Mais l'organisme national de normalisation a toujours le dernier mot.

L'I. S. A. possède trente-deux comités techniques : le vingtième ou I. S. A.-20 se consacre à l'aéronautique. Des relations suivies se sont établies avec ce Comité : en 1932, la C. I. N. A. suspendit l'étude de la question sur l'unification des caractéristiques imposées aux matériaux entrant dans la construction aéronautique pour se mettre en rapport avec l' I. S. A.- 20 et suivre ses travaux.

En ce qui concerne les conférences et les organismes suivants : Conférence aéronautique méditerranéenne, Conférence aéronautique des Etats baltiques, des Balkans, Conférence aéro postale, le Comité juridique international de l'aviation, le Comité international d'études de l'aviation sanitaire, l'Union postale universelle, l'Or-

ganisation météorologique internationale, l'Office international d'Hygiène publique, le Bureau hydrographique de Monaco, l'International Law Association, la Commission Internationale de l'éclairage, des relations suivies ou intermittentes sont établies par l'intermédiaire du Secrétaire général de la C. I. N. A. qui assiste aux séances, et présente à sa Commission des rapports sur leurs travaux.

## CHAPITRE VII

---

### De quelques questions traitées à la C. I. N. A.

Il est impossible d'étudier ici toutes les questions traitées par la C. I. N. A. depuis sa création ; ce serait écrire une encyclopédie aéronautique tant l'activité de cet organisme est vaste, mais il est nécessaire de donner des exemples. La C. I. N. A. a étudié notamment (1) :

— La fixation des conditions minima de délivrance du certificat de navigabilité dont doit être muni tout aéronef se livrant à la navigation aérienne internationale.

— La publication des cartes pour la navigation aérienne à établir de façon uniforme pour tous les pays.

— L'unification des « papiers de bord » des aéronefs en vue de simplifier les formalités à remplir au cours des voyages par la voie de l'air.

— La réglementation des feux et signaux et l'élaboration du code de la circulation aérienne.

— L'unification des modèles de certificat de navigabilité, de brevet d'aptitude et de licence, permettant l'identification rapide des titulaires quelle que soit la langue dans laquelle les documents ont été délivrés.

— L'unification des termes et symboles employés en technique aéronautique pour faciliter les discussions in-

---

(1) A. Roper : La Convention internationale du 13 octobre 1919 portant réglementation de la navigation aérienne, page 85.

ternationales et la traduction des études, recherches, essais entrepris ou réalisés.

— L'échange entre les Etats contractants de tous les documents législatifs nationaux relatifs à la navigation aérienne.

— Les examens médicaux imposés aux pilotes d'aéronef.

— La transmission des informations météorologiques.

— L'organisation de boîtes médicales de secours à bord des aéronefs.

— L'éclairage de nuit des aérodromes.

— L'adoption pour les calculs d'une atmosphère-type internationale.

— Les règles de la circulation aérienne internationale.

— Les transports interdits par aéronefs.

— L'institution d'un brevet de navigateur et d'un brevet de météorologiste.

— La composition du personnel de conduite à bord des aéronefs.

— La centralisation et la distribution des renseignements météorologiques.

— L'unification des caractéristiques imposées aux matériaux entrant dans la construction aéronautique.

— L'aptitude des femmes au pilotage.

— Les enquêtes sur les accidents survenant aux aéronefs à l'étranger.

— L'adoption d'un signal radiotélégraphique d'alerte pour les aéronefs.

— L'établissement, la centralisation et la publication de statistiques du trafic aérien.

— L'étude des facilités susceptibles d'assurer les com-

munications aériennes intéressant le fonctionnement des organes de la S. D. N.

— Modification de l'annexe H relative aux douanes.

Voici encore quelques-unes des questions en cours d'étude : elles entraient dans la composition de l'ordre du jour de la 23<sup>e</sup> session :

— Etude d'une définition des aéronefs militaires visés à l'article 30 de la Convention.

— Introduction, dans la Convention, des dispositions relatives au règlement des conflits de lois.

— Préparation d'un carnet de signaux optiques pour la navigation aérienne.

— Interprétation des articles 2 et 15 de la Convention.

— Elaboration d'une nouvelle annexe I (relative aux radiocommunications) à la Convention.

— Réglementation de la circulation internationale des avions sans moteur.

— Examen de certains articles de la Convention du point de vue de leur portée internationale (1).

★★

### *Nationalités des aéronefs*

La question avait été discutée, en 1910, par la première Conférence diplomatique de Navigation aérienne, par l'Institut de droit international et par le Comité juridique international de la locomotion aérienne. L'Institut et le Comité étaient d'accord sur un point : tout aéronef devait avoir une nationalité et une seule. Mais le premier s'appuyait sur le critérium de l'immatriculation, et le second sur la nationalité du propriétaire.

---

(1) Pour toutes ces questions, se reporter aux bulletins officiels et aux procès-verbaux et annexes situés dans les archives de la Commission.

A la Conférence de 1910, toutes les opinions avaient été émises : on douta même de l'intérêt de la question. Les Etats n'étaient pas d'accord et on adopta un système sans unité en laissant à la législation de chaque pays le soin de choisir pour critérium le domicile du propriétaire ou sa nationalité.

En 1919, à la Conférence de l'Aéronautique, on était désireux d'élaborer des systèmes simples : on ne voulait pas aboutir au résultat de la Conférence précédente. On se rallia au critérium de la nationalité du propriétaire. En effet, avec le système du domicile, on pouvait craindre une attaque par avions appartenant à des propriétaires domiciliés sur le territoire d'un Etat inoffensif alors qu'ils appartiennent à un Etat dangereux. On adopta le système défini dans les articles 6 et 7 :

*Article 6* : « les aéronefs ont la nationalité de l'Etat  
« sur le registre duquel ils sont immatriculés confor-  
« mément aux prescriptions de la section I de l'annexe  
« A » ;

*Article 7* : « les aéronefs ne seront immatriculés dans  
« un des Etats contractants que s'ils appartiennent en  
« entier à des ressortissants de cet Etat.

« Aucune Société ne pourra être enregistrée comme  
« propriétaire d'un aéronef que si elle possède la natio-  
« nalité de l'Etat dans lequel l'aéronef est immatriculé,  
« si le Président de la Société et les deux tiers au moins  
« des administrateurs ont cette même nationalité et si  
« la Société satisfait à toutes autres conditions qui pour-  
« raient être prescrites par les lois dudit Etat ».

Les Etats adhérents à la Convention ont calqué leurs lois nationales sur cet article 7 et d'autres Etats également.

En 1929, lors de la session extraordinaire, M. le Doc-

teur Wegerdt souleva à nouveau la question : un étranger, dit-il, ne peut pas obtenir l'immatriculation dans le pays où il a son domicile ou sa résidence, il faut qu'il requière cette formalité dans son pays ; ce qui entraîne pour lui de nombreuses difficultés. En outre, le 2<sup>e</sup> alinéa de l'article 7 était en contradiction avec la loi allemande sur les sociétés : le délégué allemand proposait, purement et simplement, d'adopter la loi du domicile du propriétaire.

La proposition souleva les protestations de nombreuses puissances. La France, la Hollande et la Pologne s'opposaient à toute modification des articles 6 et 7. La Belgique, le Canada et la Grande-Bretagne réclamaient sa suppression. L'Espagne proposait des dérogations au principe par analogie avec la Convention ibéro-américaine. Les Etats-Unis donnaient en exemple l'article 8 de la Convention pan-américaine (1), l'Autriche se prononçait en faveur de la loi du détenteur de l'aéronef.

Avec des opinions aussi nombreuses et aussi divergentes, la discussion devenait de plus en plus confuse. Ce phénomène se produit souvent à la C. I. N. A. ; la tension dure jusqu'au moment où une solution conciliante et mesurée surgit, apaisant les conflits.

Au sujet de la nationalité des aéronefs, des arguments sérieux militaient en faveur des deux grandes thèses en présence ; en particulier les thèses allemande et américaine se heurtaient. Or, la Conférence s'était réunie pour un plus grand succès de la Convention. La délégation américaine émit un doute sur l'importance d'une règle internationale fixe sur la nationalité des

---

(1) « L'immatriculation des aéronefs visés dans l'article pré-cité sera faite conformément aux lois et aux dispositions spéciales de chaque Etat contractant ».

aéronefs ; rien sur ce point ne s'opposait à une liberté des Etats.

On se rallia finalement à cette proposition qui contenait toutes les délégations. L'article 7 désormais se lisait comme suit : « l'immatriculation des aéronefs « visés dans l'article précédent sera faite conformément « aux lois et aux dispositions spéciales de chaque Etat « contractant ».

Pour le moment, c'est la solution la plus sage : elle a fait disparaître une règle de la Convention, mais cette absence ne nuit en rien au trafic international.



### *L'établissement des lignes aériennes*

Cette question avait fait l'objet d'une vive discussion à la Commission de l'Aéronautique en 1919. La délégation britannique demandait la suppression du dernier alinéa de l'article 15, c'est-à-dire, la liberté d'établissement de lignes aériennes ou du moins le remplacement du mot « lignes » par le mot « voies ». La suppression de l'alinéa fût repoussée, le mot « voies » accepté et l'article 15, § 3, se lut de la manière suivante :

« L'établissement des voies internationales de communications aériennes est subordonné à l'assentiment des Etats survolés ».

Ce système était en parfaite harmonie avec le principe de l'article I, mais il était énoncé d'une manière si ambiguë qu'une interprétation était nécessaire. La Belgique la demanda dès la première session.

La Commission Internationale de Navigation Aérienne consulta sa Sous-Commission juridique qui distingua trois choses susceptibles d'être subordonnées à un assen-

timent : l'itinéraire, l'installation de la ligne et la mise en exploitation de la ligne. L'expression « mise en exploitation » avait besoin d'être précisée. La Sous-Commission d'exploitation consultée fit savoir qu'elle entendait par là « l'ouverture d'un service régulier de « transports publics avec fixation des horaires et des « tarifs ».

La question en était là, et la Commission avait adopté cette définition, lorsque la délégation française proposa, à la deuxième session, d'attendre quelque temps avant de se prononcer définitivement sur des expressions encore indécises, puisque les lignes aériennes n'en étaient encore qu'à leur début. Mieux valait attendre la leçon des événements.

Cette sage mesure fut adoptée par la C. I. N. A., mais les opinions particulières des Etats restèrent inchangées. La Grande-Bretagne partisan de la liberté d'établissement, appuyée par la Suède, interprétait le texte favorablement à ses prétentions. Autour de l'Italie se groupaient d'autres Etats d'un avis contraire. La Commission émit un vœu pour « que tous dissentiments fussent « aplanis par des négociations amiables entre Etats con-  
« tractants ».

En 1929, parmi les revendications de l'Allemagne figurait, à juste titre, l'interprétation de l'article 15. La question était devenue d'une importance capitale. Les difficultés surgissaient au moment de la création des lignes aériennes. Une ligne Varsovie-Vienne avait amené des négociations difficiles entre la Pologne et la Tchécoslovaquie ; la Perse et la Grande-Bretagne s'étaient heurtées, pendant deux ans, à propos de la ligne aérienne des Indes et l'autorisation provisoire n'avait été donnée que pour trois ans. L'Allemagne préconisait l'adoption

de la formule qu'elle employait dans ses accords bilatéraux.

La délégation belge proposait le texte suivant : « L'ins-tallation et l'exploitation des lignes aériennes régulières internationales sont subordonnées à l'autorisation de l'état survolé ».

Le Maréchal Brancker, représentant de la Grande-Bretagne, soutint la thèse de la liberté. En 1928, le Foreign-Office avait consulté des juristes sur l'interprétation de l'article 15, *in fine*. D'après eux, ce texte donne le droit à tout Etat « d'empêcher les compagnies étrangères de navigation aérienne, exploitant des lignes traversant le territoire, d'installer des aérodromes qu'elles pourraient juger nécessaires ». Mais, lorsque les voies et les jalons ont été établis par l'Etat, un aéronef d'une ligne aérienne quelconque a le droit de les utiliser.

En outre, le régime de liberté, assurait le Maréchal Brancker, loin d'opprimer les petits Etats, leur était favorable. N'était-ce pas grâce à la liberté de la mer que l'Angleterre, petit pays, avait gagné sa puissance ?

Mais, les textes anglais et italien de la convention ne concordaient pas, et le mot « voie » était traduit par « ligne » dans le texte italien.

Une imprécision se présentait encore sur un autre point. L'assentiment de l'Etat devait-il être donné pour chaque ligne ou bien dans un accord général ? A cette question, posée par M. Giannini, le Maréchal Brancker répondit qu'il fallait avoir en vue l'essor de l'aviation commerciale. Or, un accord spécial sur chaque ligne aérienne est, à chaque fois, une possibilité de refus pour des raisons plus ou moins politiques, donc un obstacle au développement de la navigation aérienne. Dans le ser-

vice New-York-Chicago, par exemple, l'aérodrome d'arrivée, à New-York, se trouve dans l'Etat de New-Jersey. Qu'arriverait-il si les deux Etats n'appartenaient pas à la même confédération, si un assentiment était nécessaire pour chacune des nombreuses lignes aboutissant à New-York ?

Devant la complexité de la question, le Président, M. P.-E. Flandin, proposa la seule solution possible : la modification du texte. Une tendance à l'interprétation restrictive se manifestait, et le Président ne put que s'incliner devant elle, après avoir fait remarquer, au nom de la France, le cadeau donné aux grandes puissances par le texte restrictif : les Etats étendus et possédant de nombreuses colonies ont, en effet de multiples occasions pour gêner, par une prohibition abusive, la navigation aérienne.

Deux textes furent proposés à l'assentiment des délégations : un texte de M. P.-E. Flandin : « l'établissement « des voies internationales de navigation aérienne avec « ou sans atterrissage intermédiaire, peut être subordonné à l'autorisation des Etats survolés » ; un texte de MM. Van Crombrugge et Giannini : « l'établissement et « l'exploitation de lignes régulières aériennes, avec ou « sans escales, sont subordonnés à l'autorisation des « Etats survolés à l'Etat requérant ».

Le président demandait deux votes : un vote de principe en faveur ou contre la liberté ; un vote pour choisir l'un des deux textes proposés.

Vingt-sept Etats approuvèrent la thèse restrictive, savoir : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Brésil, le Chili, la Chine, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la France, la Grèce, Haïti, la Hongrie, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, la Norvège, la Pologne, le Portugal, la

Sarre, le Royaume des Serbes-Croates-Slovènes, le Siam, la Suisse, la Tchéco-Slovaquie, l'Uruguay, le Vénézuéla (1).

Mais les Etats-Unis d'Amérique, l'Empire britannique, les Pays-Bas et la Suède se prononcèrent pour l'établissement des lignes aériennes sans l'autorisation des Etats survolés.

En ce qui concerne le deuxième vote, le Major Général Van Crombrugge déclara se rallier à la proposition Flaminio et ce dernier, par esprit de conciliation, remplaça dans son propre projet l'expression « avec ou sans escale intermédiaire » par les mots « avec ou sans escale » empruntés à l'autre texte.

La vieille Angleterre est persévérante et tenace. La délégation britannique, toujours attachée à son idée de liberté, demanda l'addition de la phrase suivante : « cette autorisation ne pourra être refusée que pour « des motifs raisonnables ». Cette formule pouvait dire bien des choses ou rien du tout ! De nombreuses délégations exigèrent alors des précisions sur le mot « raisonnables » et sur l'autorité qui serait juge en la matière.

La Grande-Bretagne avait en vue « reasonable » qui, en anglais, à un sens précis et juridique dans les contrats de travail. Mais, insensiblement, la discussion reprenait sur le principe de liberté d'établissement des lignes aériennes. M. Babinsky, délégué de la Pologne le fit remarquer et proposa d'adopter, ou de refuser purement et simplement, par un vote, la proposition britannique. Elle fut repoussée. Le dernier alinéa de l'article 15 se lisait donc comme suit : « ..... chaque Etat con-

---

(1) Il est un peu étonnant de voir figurer sur cette liste le Venezuela qui est le seul Etat reconnaissant la liberté de l'air.

tractant pourra subordonner à son autorisation préalable l'établissement de voies internationales régulières de navigation aérienne, avec ou sans escale sur son territoire.

Le mot « pourra » figurait à dessein au texte avec l'espoir que des lois nationales de plus en plus nombreuses ne prévoiront aucune autorisation.

Enfin, la Conférence vota une recommandation aux Etats pour compenser un peu la solution réactionnaire qu'elle venait d'adopter, en contradiction avec la liberté de survol inoffensif, et avec le principe de la liberté du commerce international. Elle recommanda aux Etats contractants de ne refuser l'autorisation que pour des motifs raisonnables. Il était bien temps de panser la blessure quand on pouvait ne pas la faire !

★ ★

### *Les Aéronefs de la S. D. N.*

Lorsque les rapports de la C. I. N. A. avec la S. D. N. furent fixés, l'organe de Genève, après un rapport de la Commission consultative et technique des communications et du transit, décida, en septembre 1929, d'interroger la C. I. N. A. sur les facilités susceptibles d'assurer les communications aériennes intéressant le fonctionnement des organismes de la Société des Nations en temps de crise.

Par une lettre du 14 octobre 1929, le Président de la Commission du transit le fit savoir au Secrétaire général de la C. I. N. A. A la session suivante, l'examen de la question fut confié à la Sous-Commission juridique. M. le professeur Ambrosini, expert juridique de la délégation italienne, fut nommé rapporteur.

Il importait, tout d'abord, de définir la condition juridique des aéronefs de la Société des Nations. L'article 30 de la convention aérienne distingue les aéronefs d'Etat des aéronefs privés. Pour les premiers, de graves restrictions devaient être édictées : en particulier, la liberté de circulation n'était plus complète. Mais certains aéronefs, les avions postaux, par exemple, inoffensifs et si utiles au trafic international, auraient été considérablement gênés par cette réglementation. On assimila donc tous les aéronefs d'Etat, sauf les aéronefs militaires, de douane et de police, aux aéronefs privés.

Les aéronefs de la S. D. N. doivent être, incontestablement, assimilés aux aéronefs d'Etat. Ils ne seront pas employés pour des services privés, mais pour des services publics intéressant la collectivité des Etats, et ayant pour but le parfait fonctionnement de la Société des Nations. Mais, leur activité risquerait d'être gênée par les restrictions imposées aux aéronefs militaires, de douane et de police. Il faut donc assimiler les aéronefs de la S. D. N. aux autres aéronefs d'Etat. Leur régime doit être celui des aéronefs privés, avec, cependant la jouissance de certains privilèges, comme par exemple l'exception de la saisie qu'on accorde actuellement de plus en plus aux avions postaux. Bien entendu, toutes les dispositions de la convention concernant les certificats de navigabilité, les licences, les marques d'identité, etc... seront applicables à ces aéronefs.

Cette question des aéronefs de la S. D. N. était très intéressante au point de vue juridique. En accordant à la Société des Nations la possibilité d'avoir une flotte aérienne, on la considérerait comme un véritable Etat, ou, tout au moins, comme une personne juridique. Mais ce fait était susceptible d'inquiéter certains juristes. M. Am-

brosini sut prévoir l'objection et, dans son rapport, eut bien soin de souligner la formule « sont assimilés » aux aéronefs d'Etat pour éviter tout malentendu.

Le fonctionnement de cette flotte aérienne trouvera sa pleine utilité en temps de crise, c'est-à-dire en période de guerre ou de menace de guerre. Grâce à elle, les agents et les délégués pourront se réunir très rapidement et hâter l'adoption d'une solution pacifique des conflits. Aussi, doit-on faciliter la mission de ces aéronefs par des mesures appropriées, incorporées dans la convention : liberté de passage et de transit, droit d'utiliser l'infrastructure, possibilité d'obtenir du secours immédiat, etc... Et M. Ambrosini faisait remarquer que cette disposition était toute naturelle puisque les membres de la S. D. N., qui adhèrent presque tous à la C. I. N. A., ont accepté, en vertu du Pacte, d'accorder ces facilités.

Tel est, brièvement résumé, le rapport de M. le Professeur Ambrosini. Il était suivi d'un projet de cinq articles destiné à être inséré dans la convention de 1919. Le premier article concerne l'immatriculation desdits aéronefs : ils doivent être inscrits au secrétariat de la S. D. N. ; notification doit en être faite aux Etats membres de la C. I. N. A. L'article 2 détermine les avions. L'article 3 les oblige aux prescriptions de la Convention. L'article 4 précise leur nature juridique. L'article 5 concerne les facilités qui leur sont accordées en temps de crise par les Etats contractants (1). Des dispositions techniques correspondantes seraient ajoutées à l'annexe A.

Sur ce projet, l'expert japonais demanda la suppression des allusions faites au courrier. Après avoir précisé,

---

(1) Voir annexe VI.

sur la demande du même expert, qu'un itinéraire prévu par un de ces aéronefs ne pourrait être imposé à l'Etat survolé, la Sous-Commission juridique approuva le projet et le fit présenter à la C. I. N. A. par le rapporteur.

La Commission l'adopta, mais la délégation française jugea qu'il serait utile de donner à ces aéronefs des marques d'identification que le Secrétaire général de la Société des Nations communiquerait à chaque Etat. Cette question fut mise à l'étude parallèlement à l'autre. Les aéronefs de la S. D. N., en temps de crise, doivent avoir une barre noire horizontale au tiers de la hauteur (1) ; un indicatif d'appel pour les radiocommunications leur a été donné.

La question fut maintenue à l'ordre du jour et renvoyée à la Sous-Commission juridique. Par la suite, elle continua à figurer à l'ordre du jour en attendant que Genève ait donné son avis.

En 1931, le Secrétaire général de la S. D. N. adressa une note à la C. I. N. A. sur les conclusions de la Commission consultative et technique des communications et du transit, et sur la position prise par le Comité d'arbitrage et de sécurité, d'une part, et par l'Assemblée, d'autre part.

Enfin, par une lettre en date du 11 avril 1933, le Secrétaire général de la Commission du transit fit connaître à la C. I. N. A. que les résultats de la consultation à laquelle la S. D. N. se livrait auprès des Etats n'étaient pas encore publiés.

La question était encore présente à l'ordre du jour de la session dernière. Ici, la C. I. N. A. a été arrêtée par la lenteur de l'organisme de Genève. La solution ne pré-

---

(1) Une barre au milieu risquait de déformer des lettres comme H. E, etc...

sente pas un caractère particulier d'urgence, attendu que la S. D. N. ne possède pas encore de flotte aérienne; mais elle n'en est pas moins importante, et on ne peut que souhaiter l'adoption du projet de M. le professeur Ambrosini.



### L'ANNEXE H

Dès les premières sessions de la C. I. N. A., la révision de l'annexe H s'est posée. La question était très délicate et avait, peut-être, été traitée un peu rapidement lors de la Conférence de la paix. Elle touchait à la souveraineté, aux frontières : sujet épineux où les Etats sont particulièrement intransigeants. De nombreux gouvernements n'en étaient pas satisfaits et l'ambassade canadienne à Paris avait reçu du gouvernement du Canada l'ordre de formuler des réserves sur l'annexe H : « Il n'était pas nécessaire d'observer les dispositions de ladite annexe » (1).

Les Etats-Unis se réservaient « la liberté d'action pleine et entière » en matière de douane », et ne se considéraient pas comme « liés par les dispositions de l'annexe H ou de tout article de la convention intéressant la mise en vigueur de leur loi douanière ».

En 1929, la délégation des Etats-Unis, en signant les résolutions finales adoptées par la session extraordinaire de la Commission Internationale de Navigation Aérienne, confirma un certain nombre de réserves. Celle portant le N° 3 était la suivante : « La délégation des Etats-Unis maintient, au nom de son gouvernement, le

---

(1) Lettre du 13 avril 1920 à M. A. Millerand, ministre des affaires étrangères.

principe de complète liberté d'action en ce qui concerne les questions douanières (1) ».

Mais la question douanière n'était pas encore au point. Un Comité spécial pour l'étude des questions douanières avait été créé ; les délégations comptaient toujours dans leur personnel technique au moins un expert spécialisé dans les questions douanières : pour la France, par exemple, c'était M. Devergne, administrateur général des douanes, précisément rapporteur et président du Comité. A chaque session, un rapport était présenté, mais des objections surgissaient toujours. La question fut maintenue très longtemps à l'ordre du jour. Le Comité continuait à travailler et à se documenter ; des projets étaient adressés à certains organismes aéronautiques : c'est ainsi que l'I. A. T. A. et la Chambre de Commerce International présentèrent des observations qui furent très sérieusement étudiées.

Enfin, à la session de mai 1933, par la résolution N° 679, après avoir examiné un rapport du Comité spécial pour l'étude des questions douanières présenté par M. Devergne, et un autre rapport du même comité sur le combustible et les lubrifiants, et après avis de la Sous-commission juridique sur la question, la C. I. N. A. a décidé :

« 1° D'approuver le nouveau texte ci-après d'annexe « H à la convention... (suit le texte de l'annexe nouvelle)... 2° D'insérer ultérieurement ce nouveau texte « dans un protocole d'amendement à l'annexe H de « la convention ». Suivait également une recommandation aux Etats contractants pour les amener à conclure des accords particuliers sur l'entrée en franchise du

---

(1) Lettre du 31 mai 1920 à M. A. Millerand, ministre des affaires étrangères.

combustible et des lubrifiants contenus dans les réservoirs des aéronefs.

Le texte a été inséré, par les soins du Secrétariat, dans un protocole qui a été présenté à l'approbation des Etats en mai 1935 (1). Il a déjà reçu la signature de la Grande-Bretagne et de l'Irlande du Nord, de la Nouvelle Zélande.

Nous ne pouvons entrer ici dans une étude détaillée, trop technique, de cette nouvelle annexe. Elle comprend 22 articles, et se compose de sept parties : dispositions générales, formalités au départ, formalité à l'arrivée, régime applicable au combustible et aux marchandises, transit, dispositions spéciales aux aéronefs en service sur une ligne internationale régulière de navigation aérienne, dispositions diverses.

On y trouve, tout d'abord, une définition de l'aérodrome douanier : « C'est un aérodrome ouvert à l'usage « du public où fonctionne d'une façon régulière un service de douane ». Le texte est plus clair et il débute par une déclaration nette et précise : « Tout aéronef « en marche doit, à tout moment, se soumettre aux injonctions de la douane et de la police de l'Etat sur « volé, que ces injonctions lui soient adressées de la « surface ou d'un aéronef ». Des précisions sont apportées, des lacunes comblées, comme par exemple la détermination du régime applicable lorsque l'aéronef, en état d'atterrissage forcé en dehors des aérodromes douaniers, est hors d'état de prendre l'air. Le régime applicable aux aéronefs, au combustible et aux marchandises, a été entièrement remanié. On a ajouté des articles spéciaux, plus favorables pour les aéronefs en

---

(1) Voir annexe V.

service sur une ligne internationale régulière de navigation aérienne.

## L'ANNEXE I

La C. I. N. A. avait suivi très attentivement les Conférences de Madrid (1932), et de Lucerne (1933). Elle avait prescrit des modifications à l'annexe D pour se mettre en accord avec les prescriptions émanant de ces Conférences. Enfin, elle décida d'élaborer une nouvelle annexe I (1), relative aux radiocommunications. Mention en fut faite dans l'élaboration du nouveau protocole, et un comité mixte composé d'experts de la sous-commission d'exploitation et de la sous-commission de la T. S. F. fut chargé par l'assemblée de procéder à une étude du texte préparé par cette dernière sous-commission.

Un projet fut élaboré le 2 décembre 1933 : section I, définitions ; section II, présence à bord des aéronefs de stations de radiocommunications ; section III, caractéristiques techniques du matériel radioélectrique installé à bord des aéronefs ; section IV, installations radio-télégraphiques à terre ; section V, exploitation radio-électrique.

La Sous-Commission juridique, consultée, fit un rapport en date du 8 février 1933. Elle demandait, notamment, une suppression des définitions qui figureraient en tête des annexes de la convention, puisque la C. I. N. A. a pris cette excellente habitude des qualifications. Elle fit également certaines remarques d'ordre juridique, des simplifications, des suppressions de termes inutiles, et demanda des précisions sur des points ambigus, des

---

(1) Résolution n° 619, B. O. n° 20, page 57.

modifications pour mettre en accord cette nouvelle annexe avec le protocole de 1935.

Une note du Secrétaire général fit remarquer que la nouvelle annexe I ne pourrait être acceptée qu'à titre provisoire ; elle le serait définitivement lors de la mise en vigueur du protocole de 1935 modifiant l'article 14 de la Convention pour prévoir l'existence de cette nouvelle annexe I. Et comme la question n'était pas urgente, un nouvel examen des Sous-Commissions s'imposait.

Les travaux se poursuivent en vue de mettre en vigueur la nouvelle annexe I lorsqu'entrera en vigueur le nouveau protocole.



## CHAPITRE VIII

---

### De quelques questions susceptibles d'intéresser la C. I. N. A.

---

#### Les îles flottantes

##### I. — *Leur nécessité, leur possibilité.*

Depuis longtemps, la question passionnait les esprits. Les techniciens en discutaient, poussés par une conception hardie, mais doutant, cependant, d'une réalisation prochaine. Les juristes, par jeu, imaginaient le régime futur de ces îles.

Depuis quelques années, les raids transatlantiques se sont multipliés, et les continents s'en sont trouvés rapprochés. Certes, les risques d'échecs malheureux ont sérieusement diminué, pour les hardis pionniers de l'air qui, bien souvent, se sont confiés autant au hasard qu'à leur moteur. Des services postaux réguliers ont cependant été établis ; mais une ligne aérienne, transportant des passagers, exige une sécurité presque parfaite, et tout doit être tenté pour réduire au minimum les risques d'accident.

Or, l'aviateur transatlantique, isolé entre deux immensités, est à la merci d'une tempête aussi violente que soudaine, du manque de carburant, d'une avarie subite et dangereuse, du défaut de renseignements météorolo-

giques, de l'absence d'un lieu d'atterrissage. Une île artificielle lui fournirait un refuge provisoire où il pourrait attendre un ciel clair, remettre au point son moteur, se ravitailler, se renseigner sur l'état météorologique de la route aérienne.

Mais cette réalisation est-elle proche ou lointaine ? N'est-elle pas, même, du domaine de l'utopie ? On se prend à douter du succès quand on songe aux immenses difficultés de la construction et de la conservation des aéroports flottants.

Beaucoup de techniciens sont d'ailleurs sceptiques quant à leur utilité, à leur commodité. Une île flottante est, en effet, un point infiniment petit sur l'océan. Comment l'aéronef pourra-t-il la trouver ? La fixité des îles flottantes n'est pas, elle-même, sans inconvénients. En cas de mauvais temps, l'avion ne pourra changer de route, alors que cette faculté est constamment employée dans la navigation aérienne. Enfin, dans la tempête, l'atterrissage sur une plate-forme réduite est, sinon impossible, du moins fort périlleux.

Toutes ces objections sont sérieuses. Nous ne voulons pas croire, cependant, qu'elles seront permanentes et définitives. Les progrès de la technique aéronautique nous émerveillent chaque jour ; nous espérons qu'ils finiront par avoir raison de ces obstacles.

Dès 1927, le président Coolidge invita les puissances à examiner le problème des îles flottantes. Les Etats-Unis ont un projet. Cet aéroport flottant sera construit à 590 kilomètres de New-York, dans la direction du Havre. Long de 335 mètres, large de 120 mètres, et haut de 100 mètres, il sera ancré au moyen de câbles d'acier à des bouées, et son amarrage le mettra à l'abri des tempêtes.

Dernièrement, on a projeté la création d'un syndicat pour la construction des îles flottantes, intéressant l'Italie, la France, les Etats-Unis et l'Angleterre. L'Allemagne est restée en dehors. Chacun des Etats énumérés aurait une île flottante à construire, sauf les Etats-Unis qui en auraient deux. Les îles seraient échelonnées sur la route.

## II. — *Définition de l'île flottante.*

Est-ce un navire ? Est-ce une île ? En 1930, lors de la première conférence pour la codification du droit international, M. Giannini posa la question. On constata l'impossibilité de comparer aux îles, des travaux d'art flottant, tels que les aérodromes marins, les balises ancrées, etc... Il faut d'ailleurs distinguer les îles flottantes des plateaux d'atterrissage édifiés sur le sol même d'un bas fond et que M. Kroell appelle : « îles artificielles » ; dans ce cas, il y a une emprise certaine et une immobilité permanente.

Quant au navire, il est, d'après la définition de M. le Professeur Gidel, « un engin flottant quelles que soient ses dimensions et sa dénomination..... apte à se déplacer dans les espaces maritimes, avec l'armement nécessaire au service de la navigation ». Les îles flottantes ne possèdent pas toutes ces caractéristiques. Elles appartiennent à une catégorie intermédiaire, et si l'on adopte le critérium d'immobilité et de permanence à la surface des flots, on obtient la classification suivante : île naturelle, île artificielle, île flottante, navire aérodrome mouillé en haute mer, navire.

Quel nom faut-il donner à ces installations puisque le mot « île » ne convient pas ? L'expression « aérodrome marin » a l'inconvénient de pouvoir s'appliquer à une base d'hydravions. La Grande-Bretagne semble pourtant

adopter le mot « seadrome », traduction incomplète de ce terme.

La formule « aéroport flottant » semble être la plus appropriée. Elle évoque, en effet, aussitôt, avec une idée de sécurité, la station d'aéronefs, les installations aéronautiques nécessaires, et la situation isolée sur l'océan. Un aéroport flottant serait donc une plateforme d'atterrissage mouillée en haute mer et destinée à procurer aide et ravitaillement à tous les aéronefs, sans distinction de nationalité. Mais, peut-être adopterons-nous une appellation étrangère ou un sobriquet donné par un de nos grands pilotes ?

### III. — *Condition juridique des aéroports flottants.*

La question est étroitement liée à celle de la liberté de la mer. Avant toute discussion, un principe essentiel et inébranlable doit être posé : la haute mer est libre et commune à tous. Elle est libre parce qu'elle est le moyen pour les hommes de communiquer entre eux, en vertu du « jus communicationis » de Vitoria, qui permettra aux Espagnols de lutter contre les Indiens s'opposant à la marche vers l'ouest, parce qu'elle est pour les hommes le moyen de jouir de toute la terre.

Elle n'est pas seulement libre : elle est commune à tous les hommes. Si elle était « res nullius », si elle n'appartenait à personne, aucun loi ne s'y appliquerait, les actes les plus répréhensibles, même la piraterie, y seraient permis. La liberté de la circulation ne serait plus qu'un vain mot.

Mais, si la mer est commune à tous, peut-on parler de la souveraineté d'un Etat sur une île flottante ancrée sur elle ? Sur ce point, l'avis est unanime : un aéroport

marin ne peut appartenir à un Etat qui en userait selon son bon plaisir.

La souveraineté d'un Etat sur une telle construction serait néfaste à tous les points de vue. L'Etat souverain pourrait réserver à ses seuls aéronefs le droit d'atterrir sur ses pontons, de se ravitailler dans ses docks, et causer ainsi au trafic international, un tort considérable. Il pourrait transformer un engin créé pour un plus grand rapprochement des hommes, en un point stratégique où des vaisseaux meurtriers pourraient, en temps de guerre, se ravitailler. Le sort des grandes nations se joue sur mer ; qu'arriverait-il si l'un des belligérants possédait un avantage aussi important ?

Une telle situation augmenterait encore les occasions de conflits internationaux. Même si l'île est strictement équipée commercialement, des méfiances seraient éveillées ; une surveillance occulte serait organisée par toutes les nations séparément. Dans une atmosphère aussi orageuse, le moindre incident déclencherait des catastrophes. A la course aux armements, déjà si inquiétante, s'ajouterait une course aux îles flottantes. Comme le dit justement M. Rowland W. Fixel (1) : L'importance « des îles, comme moyen de favoriser l'aéronautique « commerciale par des vols transocéaniques serait « anéantie par l'anxiété que causerait leur établisse- « ment comme base de détachement des armées de « terre et de mer ».

Devant la force et l'évidence de ces inconvénients, pas une voix ne s'est élevée en faveur de la souveraineté et de l'appropriation exclusive. Les aéroports futurs seront ouverts à l'usage de la communauté des nations.

---

(1) Revue aéronautique internationale (décembre 1931) : L'île flottante et le droit international.

Mais une telle affirmation risque de décourager la construction des îles flottantes. A quoi bon s'engager dans une telle aventure, exigeant des capitaux importants, un travail long et pénible, si le résultat de tant d'efforts n'est pas favorable aux intérêts, si aucune récompense ne suit ?

Il y a là deux considérations incompatibles semble-t-il, et les juristes se sont efforcés d'élaborer des systèmes respectant à la fois le droit des gens et le désir bien compréhensible des Etats de recueillir le fruit d'un dur labeur.

#### IV. — *Organisation et fonctionnement de l'aéroport flottant.*

La première réglementation juridique concernant les îles flottantes est due à M. Alvarez. En 1929, il présenta un rapport à l'International Law Association. Les Etats avaient le droit de construire et d'occuper, pour l'intérêt général, ces aéroports ; une Commission internationale était prévue, qui donnait son consentement à la construction des îles, les réglementait et les administrait. Le projet est remarquable par la présence de cette Commission.

A la 20<sup>e</sup> session de la Fédération Aéronautique Internationale, qui se tint à Rome en 1926, M. de Fonteca Hermès Junior, délégué de l'Aéro-Club du Brésil, lança un appel à la C. I. N. A. et au Comité juridique de l'aviation, en faveur de l'internationalisation des îles flottantes en temps de paix, et de leur neutralisation en temps de guerre. Les postes de secours de l'île prêteraient assistance, moyennant un prix convenu. La Société des Nations surveillerait cette activité. Une juridiction spéciale siégeant, en temps de guerre, à Genève, et en temps de

paix au siège social de la Compagnie des îles flottantes, trancherait les différends qui ne manqueraient pas de se produire.

Cette proposition fut acceptée par le Congrès.

En 1927, le même délégué présenta le projet suivant à la C. I. N. A. : « Les aérodromes flottants doivent être internationalisés sous tous les rapports ; ils ne peuvent être la propriété exclusive et absolue d'une Compagnie ni être mis, sous aucun prétexte, sous la protection du pavillon d'aucun pays. Mais ils doivent être soumis au contrôle de la S. D. N. Etant donné leur caractère public mondial, ils doivent être accessibles à tous. Tous les aéronefs peuvent obtenir l'assistance, les réparations, les approvisionnements, suivant des prix préalablement approuvés. La Compagnie qui construit de tels aérodromes ou qui les achète, peut les administrer et en être le principal bénéficiaire, mais non le bénéficiaire exclusif ».

Cette question n'a eu aucune suite à la C. I. N. A. Les affaires d'un intérêt pratique immédiat ne laissent pas à cette Commission le loisir de s'attacher à des discussions juridiques d'une importance primordiale, mais d'une portée un peu lointaine.

Le 9<sup>e</sup> Comité juridique international de l'aviation avait adopté un projet sensiblement différent dû à M. Hild, délégué français :

« *Article premier.* — Aucun aéroport flottant, créé pour les besoins de la navigation aérienne, qu'il soit la propriété d'un particulier ou d'un Etat, ne peut être établi en haute mer autrement que sous l'autorité et la responsabilité d'un Etat, que ce dernier ait un littoral maritime ou non.

« *Article 2.* — L'Etat sous l'autorité duquel se trouve

« placé cet aéroport flottant en règle les conditions d'accès et d'exploitation.

« Si l'aéroport flottant est ouvert à l'usage public, aucune discrimination ne peut être faite au point de vue de l'accès sur la base de la nationalité.

« *Article 3.* — Les Etats doivent porter réciproquement à leur connaissance leurs projets de création d'aéroports flottants. Au cas où, dans un délai à déterminer, quelques Etats s'y opposeraient, le différend serait porté devant la S. D. N. et tranché par elle.

« Si, pour une raison quelconque, la S. D. N. ne pouvait être utilement saisie, ou si elle ne parvenait pas à régler le différend, les parties seront tenues de recourir à l'arbitrage obligatoire.

« *Article 4.* — En temps de guerre, un aéroport de haute mer ne peut être l'objet ni de capture ni de déroutement. Toutefois, quand l'aéroport relève de l'un des belligérants, l'autre peut le faire passer sous son autorité. En aucun cas il n'est permis à l'un des belligérants de convertir un aéroport neutre en base aéro-navale. Un tel usage engagerait, conformément aux principes généraux de sa neutralité, la responsabilité de l'Etat qui a autorité sur l'aéroport de haute mer ».

M. Giannini, dans un article de la revue aéronautique internationale (1) propose, également, quelques règles essentielles sur le régime des îles flottantes : 1°) L'Etat qui en projette la construction doit en faire part à la S. D. N. qui a le contrôle des îles ; 2°) L'administration appartient à l'Etat constructeur ; 3°) L'accès de l'île est ouvert à tous les aéronefs, sans distinction de nationalité ; 4°) Les règles internationales de signalisation, etc... doivent être observées ; 5°) Mais les aéronefs doi-

---

(1) Mars 1932 : Les îlots flottants et la navigation aérienne.

vent se soumettre aux règlements de police de l'Etat constructeur ; 6°) L'île ne peut être transformée en base navale ; elle ne peut recevoir d'armements ; 7°) En période de crise, l'île sera placée sous l'autorité de la S. D. N. si elle appartient à l'un des belligérants, et les aéronefs belligérants atterrissant dans l'île seront mis sous séquestre.

Quel régime adopter ? L'idéal serait une organisation accordant les droits les plus étendus à la communauté internationale, des pouvoirs restreints à l'Etat constructeur, se limitant même à une surtaxe sur les aéronefs autres que les nationaux, jusqu'à l'amortissement complet des capitaux investis. Mais, l'idéal doit être défendu et recommandé par les juristes qui préparent ainsi la voie à sa réalisation parfois lointaine. L'état actuel de la mentalité internationale ne permet pas un effacement aussi complet de la souveraineté devant le bien-être de la communauté.

Or, la construction des aéroports flottants est relativement proche. Il ne faut pas que les Etats se trouvent devant une réalisation sans en connaître le régime juridique. Une situation de fait ne manquerait pas de s'établir. Elle serait certainement défavorable à la communauté internationale, entraînerait des conflits et serait préjudiciable à une saine élaboration d'un projet.

Une organisation immédiate serait nécessaire, et dès aujourd'hui les Etats devraient s'entendre pour régler cette délicate question avant qu'elle ne devienne trop épineuse. Il y a pour cela un cadre tout désigné qui a fait ses preuves : la convention du 13 octobre 1919.

Car, il ne faut évidemment pas songer à la convocation d'une conférence ayant en vue l'élaboration d'une nouvelle convention. Trop de difficultés surgiraient. Depuis

la guerre, on pourrait compter les conférences couronnées de succès, fût-il mince.

Presque tous les projets voient une organisation au sein de la S. D. N. Certes, toute la paix du monde repose sur ses fragiles épaules et elle représente l'avenir ; mais elle traverse actuellement une crise de confiance, c'est incontestable. Beaucoup d'Etats lui sont hostiles et repousseraient un système élaboré par elle, même si ce projet présentait toutes les garanties désirables. La C. I. N. A. a déjà bien de la peine à lever toutes les préventions contre la malheureuse formule « sous l'autorité de... ». La S. D. N. doit posséder un potentiel d'attraction, mais il ne faut pas sacrifier la possible réalité à un idéal, dont le moins qu'on puisse dire, est qu'il est entouré de quelque incertitude. Une organisation des îles flottantes dans le cadre de la convention aérienne rencontrerait moins d'obstacles et aurait plus de chances de réussir.

La question, proposée par une délégation quelconque, serait mise à l'étude ; au besoin, un comité des aéroports flottants serait créé. Une session extraordinaire de la C. I. N. A., analogue à celle de 1929, serait convoquée. Il est indispensable que des Etats comme les Etats-Unis, qui vont être, sans doute, les premiers à construire de tels édifices, et l'Allemagne qui nous concurrence si redoutablement dans la traversée de l'Atlantique sud, soient présents et défendent leur opinion. Ce serait, peut-être, une nouvelle occasion pour ramener vers la C. I. N. A., par quelques concessions opportunes, des Etats jusqu'ici restés à l'écart. Un protocole relatif aux aéroports flottants viendrait s'incorporer à la convention : une annexe J le compléterait techniquement.

M. Rowland W. Fixel nous dit : « une commission

« créée par le droit international pourra diriger le  
« fonctionnement des îles flottantes avec le maximum  
« d'efficacité. Cette commission, tout en étant tenue par  
« certaines conditions fondamentales relatives au droit  
« et au mode d'utilisation des îles flottantes, pourra pré-  
« voir, à sa volonté, les règles et règlements en vue  
« d'atteindre ses buts ».

L'idée est excellente. Presque tous les projets confient le contrôle des îles à la S. D. N. ; on a vu pourquoi un tel régime serait difficilement acceptable. Avec un accord dans le cadre de la convention aérienne, « la commission créée par le droit international », serait, tout naturellement la Convention Internationale de Navigation Aérienne, qui s'adjoindrait une Sous-Commission des aéroports flottants.

Tout Etat, qu'il possède ou non un littoral maritime, désireux de construire une île, le fera savoir à la C. I. N. A. Le Secrétaire général le notifiera aux Etats contractants, et la question sera portée à l'ordre du jour de la prochaine session (1).

L'île comprendra un plateau d'atterrissage, des postes récepteurs de T. S. F., un poste émetteur susceptible de diffuser les renseignements météorologiques nécessaires à la navigation aérienne, les phares et feux réglementaires, un stock de carburant et de lubrifiants, et le personnel technique nécessaire à la réparation des avaries.

L'île sera construite sous la responsabilité et l'autorité de l'Etat constructeur. Ce dernier n'aura aucune souveraineté sur la construction ; mais l'administration et la police lui appartiendront sous le contrôle de la

---

(1) Un syndicat d'Etats pourrait aussi entreprendre la construction des îles flottantes, la procédure et la réglementation seraient les mêmes.

C. I. N. A. qui fixera le prix maximum des différents services rendus sur l'île flottante.

Le contrôle pourra être assuré par un comité de trois membres, choisis dans la sous-commission des aéroports flottants, nommés par la C. I. N. A. et n'étant pas ressortissants de l'Etat constructeur. Il consistera en une inspection des lieux, une enquête auprès des gouvernements et un rapport.

Tout se passera comme si l'Etat constructeur avait été mandaté par la communauté internationale pour gérer cette île mouillée dans la mer commune. Tous les aéronefs, sans distinction de nationalité, pourront atterrir et jouir des services moyennant l'acquittement d'un prix unique pour tous.

Les Etats présenteront directement leurs plaintes à la Commission. Les différends relatifs à l'interprétation et à l'application du protocole seront soumis à la Cour permanente de La Haye ou à l'arbitrage, conformément à l'article 37 de la convention aérienne. La C. I. N. A. jugera les conflits relatifs à l'annexe J.

L'île sera en permanence protégée contre tous actes d'agression ou d'appropriation. Elle ne devra jamais être fermée au trafic international. En temps de guerre, elle sera neutralisée et ne devra prêter aide à aucun navire, à aucun aéronef belligérant. Elle ne devra pas servir de base à des opérations navales ou aériennes, ni donner de ravitaillement aux belligérants. Elle sera entourée d'une zone marine neutre suffisamment protectrice, dont la surface sera fixée dans le protocole ; aucune mine ne devra y être mouillée, aucun combat ne devra s'y livrer. Tout aéronef belligérant atterrissant sur l'aérodrome marin sera mis sous séquestre ; il en sera de même de tout appareil qui se posera dans la

zone neutralisée. Aucun combat ne devra avoir lieu au-dessus de l'île ; le droit de visite ne pourra s'exercer sur elle et les navires la ravitaillant ne pourront pas être déroutés.

Si l'Etat constructeur est un belligérant, l'administration de l'aéroport lui sera retirée pendant la durée des hostilités et confiée exclusivement à la C. I. N. A. qui prendra les précautions nécessaires pour assurer la sécurité du trafic aérien international.

Ce régime aurait, sans doute, des chances d'être accepté par les états car il laisse aux constructeurs le maximum de pouvoirs compatibles avec le développement des communications aériennes.

Mais, on ne peut s'empêcher de frémir d'inquiétude en pensant au régime de neutralité en temps de guerre. L'utilité d'un aéroport flottant n'a d'égale que sa fragilité..... Il est des hypothèses que les juristes ne doivent pas envisager !

★ ★

### **La distinction entre les grands et les petits aéronefs**

Les aéronefs sont des machines pouvant naviguer dans les airs et transporter des personnes et des choses d'un bout à l'autre d'un territoire. On les classe de différentes manières. Au point de vue technique, on distingue les ballons et les dirigeables d'une part, et les avions ou aéroplanes d'autre part. Dans la convention de Paris, on les classe en aéronefs publics, de transport aérien, et de tourisme ; à chaque type correspond un brevet spécial. On les divise également en aéronefs d'Etat et en aéronefs privés (article 30).

Ces classifications ont toutes plus ou moins d'importance ; mais il en est une, absente de la convention

de 1919 (1), et nécessaire cependant pour le développement du trafic aérien : c'est la distinction entre les grands et les petits aéronefs.

En tant que technicien et juriste, M. le Professeur Ambrosini préconise l'emploi de cette classification. Des commerçants, des financiers, des personnalités célèbres peuvent désirer se déplacer rapidement et incessamment ; mais si les départs d'avions sont réguliers et assez fréquents, ils sont cependant espacés, pour le moment, d'au moins six heures.

A côté des gigantesques avions trimoteurs, à double carlingue, etc... constituant les flottes commerciales aériennes, effectuant des voyages réguliers, est apparu, depuis quelque temps, un transport commercial par petits avions, sur de courtes distances, analogues aux transports terrestres par « taxi ». Ce genre de transport, irrégulier et non permanent, peut être effectué par de petits aéronefs, d'un prix d'achat modeste, et d'une puissance très faible.

Ils partent dans la direction voulue, avec escale dans les villes désirées, moyennant un prix kilométrique fixé à l'avance et pour une distance généralement restreinte. Il faudrait permettre à ces petits aéronefs de voyager partout car jamais ils ne sont nuisibles à la sécurité des Etats survolés.

D'autre part, le transfert de la propriété des aéronefs a été réglé dans beaucoup de lois nationales. Il est complexe et difficile, pour une raison politique : l'Etat veut savoir à qui appartient l'aéronef. Dans la loi française, les aéronefs sont des meubles assimilables aux

---

(1) La question ne se posait pas encore à l'époque.

navires. Ils sont grévés d'un droit de suite, susceptibles de saisie et d'hypothèque ; ils ont une individualité et une nationalité grâce à l'immatriculation. La loi du 31 mars 1924 les soumet à un régime particulier pour le transfert et en fait des biens dont la propriété est constatée officiellement : la cession de propriété doit être faite par écrit et portée à la connaissance des tiers par une inscription au registre d'immatriculation.

Pour de petits aéronefs, comme les avions-taxis, c'est une formalité très lourde. Certes, un transfert strict est nécessaire, mais de sérieuses raisons pratiques nécessitent un régime plus favorable pour les petits aéronefs.

Ici, un argument d'analogie avec le droit maritime peut, d'ailleurs sans inconvénient, être développé. Depuis longtemps, on a distingué les petits navires des bateaux de fort tonnage. Les premiers sont exemptés de nombreuses formalités ; grâce à cette mesure, l'exploitation des petits navires est possible. La situation est analogue pour les petits aéronefs.

La Chambre de Commerce Internationale, en 1930, recommanda « aux gouvernements de ne pas prévoir, dans leurs législations respectives, de règles qui entravent le trafic international par avions-taxis et le rendent impossible ».

La C. I. N. A. serait donc bien avisée en insérant, dans la convention du 13 octobre 1919, une clause exemptant les petits aéronefs de formalités trop compliquées et susceptibles de décourager une activité aérienne, sinon aussi importante que l'aviation commerciale régulière, du moins digne d'être encouragée et développée.

**La C. I. N. A. doit-elle modifier le principe  
de la souveraineté des États sur l'air ?**

Bien avant le développement énorme pris par l'aéronautique, lorsque les aéronefs n'étaient encore que de pauvres chrysalides, les juristes s'étaient déjà saisis du problème et les discussions sur la nature juridique de l'espace aérien étaient déjà engagées.

Plusieurs systèmes sont possibles. Celui de la liberté de l'air permet à tous les aéronefs, de quelque nature qu'ils soient, de circuler librement au-dessus du territoire des Etats sous-jacents et les aéronefs publics ou privés sont soumis à la loi nationale. Une conception aussi absolue ne pouvait être appliquée ; elle livre l'Etat sous-jacent à de nombreux dangers sans lui laisser les moyens de se défendre.

Mais la thèse opposée : celle de la souveraineté est également inacceptable. L'état sous-jacent aurait un droit de souveraineté absolue sur l'espace environnant. Ici les juristes ont essayé de raisonner par analogie avec le droit privé.

D'après les Romains, disent-ils, la propriété du dessous emportait celle du dessus : « *cujus solem, ejus coelum* ». En transposant cette maxime du droit interne dans le droit international, la souveraineté suivait la propriété et, puisque le propriétaire d'un sol possédait le ciel, l'Etat dont le propriétaire était ressortissant avait la souveraineté de l'air surplombant son territoire.

Avec cette doctrine, chaque Etat a le droit de régler, selon son bon plaisir, la fermeture et l'ouverture de son atmosphère et la circulation des aéronefs, d'édicter toutes mesures jugées nécessaires pour se garantir con-

tre la contrebande, l'espionnage, les maladies contagieuses. Il possède un droit de juridiction sur les aéronefs privés.

Les bases de cette théorie sont des plus contestables et ses effets sont, en tout cas, déplorables. En effet, le raisonnement par analogie doit être employé avec beaucoup de prudence et rien n'indique qu'il doive être employé ici. L'adage « *cujus solum, ejus coelum* » est de pur droit privé et il ne s'applique pas forcément au droit international. L'air ne semble pas susceptible d'appropriation ; il ne peut subir un habitat prolongé. Or, l'Etat n'a d'emprise sur les choses que par l'intermédiaire de la propriété. Comment pourrait-il avoir la souveraineté d'un élément insaisissable et fuyant comme l'air ?

En outre, une autre règle de droit romain qualifie l'air de « *res communis* ». Après avoir cherché la cause d'une telle contradiction, des juristes trouvèrent l'origine du précédent adage dans les ouvrages du glossateur romain Accurse. Dès lors, la doctrine ne s'appuyait plus sur aucune base juridique.

D'ailleurs, avec ce système les États rendraient la circulation aérienne impossible. Aucune réglementation internationale, si indispensable à l'avenir de la navigation aérienne, ne serait permise. L'aéronef étant destiné, par sa rapidité, à parcourir de grandes distances, une telle attitude, adoptée par de nombreux Etats, porterait un coup fatal au trafic aérien.

Fauchille avait imaginé, en 1901 (1) un régime intermédiaire se basant également sur l'analogie. L'air était comparé à la mer. La substitution semblait logique et la théorie apparaissait séduisante. Ce sont deux élé-

---

(1) Le domaine aérien et le régime des aérostats : revue générale de droit international public (1901).

ments fluides et fuyants. Ils ne sont pas susceptibles d'appropriation. Ils servent à la communication des hommes entre eux. Ils portent des navires ou des aéronefs possédant des qualités identiques. Dès lors, pourquoi ne pas calquer le régime de l'air sur celui de la mer ? Jusqu'à une certaine hauteur l'air est occupé par des monuments ; il y a donc une certaine emprise : Fauchille prenait comme hauteur maximum la Tour Eiffel. Jusqu'à 300 mètres, l'air est soumis à un droit de propriété dans la mesure où il sera occupé. Mais par sa nature même, l'air est libre comme la mer et est ouvert à la libre circulation de tous, ce droit s'exercera jusqu'aux plus hautes couches de l'atmosphère.

Cependant, l'Etat sous-jacent doit pouvoir se protéger contre les dangers de cette liberté qui ne doit pas être poussée jusqu'à l'abus de droit. Les Etats ont sur la mer nationale un faisceau de droits nécessaires à leur protection, mais ne constituant pas une souveraineté complète. Une zone aérienne semblable serait créée pour protéger les Etats sous-jacents des risques d'espionnage, de contrebande, etc... Fauchille fixait à cette couche une hauteur de 1.500 mètres suffisante, à l'époque pour la protection contre l'espionnage. Les aéronefs, autres que les aéronefs de l'Etat, traverseraient cette zone pour prendre la hauteur réglementaire et pour atterrir.

Ainsi, trois zones à la surface des mers et trois zones dans l'air. Ce système, si séduisant, avait oublié que les zones marines se trouvaient dans le sens horizontal. Dans l'air, les dangers ne sont pas écartés par la présence d'une zone protectrice. Si une bataille se produit dans la zone libre, ce n'est pas la zone contiguë qui empêchera les aéronefs en flammes de s'abattre sur le sol de l'Etat sous-jacent et de causer des dommages

aux tiers à la surface. Comme le dit spirituellement M. le Professeur de La Pradelle (1) : « Les jurisconsultes qui « avaient commencé cette étude avaient oublié qu'il « existait une pesanteur ».

D'ailleurs, Fauchille lui-même abandonna ce système et, dans un rapport de 1910 sur « la circulation « aérienne et les droits des Etats en temps de paix » (2) après avoir analysé les différents systèmes, critiqua sa propre théorie. Si l'air n'est pas susceptible de souveraineté, on doit repousser toute souveraineté sur une partie de l'atmosphère. En outre, un critérium pour séparer les deux zones serait très difficile à trouver : la portée de canon, la puissance de la vue, donnent une mesure trop variable dans le temps et dans l'espace.

Aucune de ces théories n'était donc satisfaisante. D'ailleurs, la théorie de la souveraineté absolue n'avait pas de partisans. Tout le monde était d'accord pour apporter des tempéraments à cette doctrine.

A la Commission de l'aéronautique, à la Conférence de la Paix, les Etats se trouvèrent amenés à discuter sur la nature juridique de l'atmosphère. Mais, ils avaient subi la dure épreuve d'une guerre particulièrement cruelle ; les dangers de l'arme nouvelle étaient apparus. On craignait d'accorder une trop grande liberté à des aéronefs capables, en temps de crise, de se transformer facilement et rapidement en engins d'autant plus meurtriers que les lieux de survol leur étaient familiers. Une puissance, surtout, se montra aussi intransigente qu'elle l'avait été en 1910 : l'Angleterre. Elle se croyait en sécurité dans son île ; mais l'ère du camp de Boulogne était révolue et la guerre venait de lui démontrer

---

(1) Cours professé à la Fondation Carnegie en 1933-34.

(2) Revue générale de droit international public (1910).

l'insuffisance d'une sécurité insulaire vis-à-vis des aéronefs.

Dès l'article 1<sup>o</sup> on pose le principe de la « souveraineté complète et exclusive » de chaque puissance sur l'espace atmosphérique au-dessus de son territoire. M. le Professeur de La Pradelle souligne la force des termes employés. Le mot « souveraineté » a déjà un sens très absolu, mais on lui ajoute encore les qualificatifs « complète », ce qui est superflu, et « exclusive », ce qui est une redondance, puisque l'article 15 § 8 du pacte, ne voulant pas employer le mot de « souveraineté », très mal vu par certains juristes, le remplace par celui de « compétence exclusive ».

On a voulu simplement ici, se protéger par des mots, et l'emporter sur les partisans de l'air libre et « *res communis* ». En voici la preuve : après avoir annoncé un principe aussi catégorique, la convention est obligée, dans son article 2, de permettre le survol inoffensif, sous peine de frapper le trafic international. Du point de vue théorique, la convention a donc eu des débuts fâcheux.

A la base de toute cette discussion, un principe immuable doit être posé : le droit des hommes à communiquer entre eux, vieux principe qu'on retrouve chez Vitoria et chez Grotius, et qui est de plus en plus confirmé aujourd'hui.

S'appuyant sur ce célèbre principe, M. le Professeur de La Pradelle a développé une théorie de la liberté et de la communauté de l'air, mesurée et conforme à la réalité. La communauté de l'air consiste essentiellement en un droit de circulation. L'air, susceptible ni d'appropriation ni de souveraineté, est ouvert à l'activité des hommes. Tous ont le droit d'en faire un libre usage pourvu qu'il n'en résulte aucun dommage pour

l'Etat sous-jacent. Sur ce point, même, la théorie donne un démenti à ceux qui pourraient la qualifier d'utopiste. En effet, le territoire d'un Etat sous-jacent doit être protégé : ses pouvoirs de protection s'étendent jusque sur la mer nationale fixée généralement à trois milles marins, mais, en vertu de cette théorie, une telle distance est nettement insuffisante pour un aéronef meurtrier.

Il faudrait donc poser comme principe essentiel en article I : la liberté de la circulation aérienne, et en article 2 seulement, les pouvoirs de protection des états.

Cette théorie, si parfaitement en accord avec les grands principes du droit international, faut-il l'introduire dans la convention ? Une telle modification aurait-elle des chances d'aboutir à la C. I. N. A. ? Il ne faut pas oublier que « la liberté de l'air », posée ainsi en évidence, aurait fait fuir, en 1919, bien des bonnes volontés. La mentalité des Etats a-t-elle changé depuis cette époque ? Il faut répondre non pour ne pas dire qu'elle est devenue plus exclusive. La crainte d'une transformation de l'aviation civile en aviation belligérante, cause essentielle de l'article I, existe, hélas, toujours. L'étude qui vient d'être faite sur la C. I. N. A. nous conseille la prudence. Ne perdons pas, pour un idéal trop haut placé, des réalités qui ont été parfois si dures à atteindre !

La paix et la sécurité sont les conditions essentielles d'une modification future. L'article I doit « disparaître » un jour, dit M. de La Pradelle, à quel moment, je n'en « sais rien, mais je suis persuadé que ce jour viendra » et dès maintenant j'estime que le devoir de la critique juridique est de dire qu'il doit venir » (1).

---

(1) Cours professé à la Fondation Carnegie en 1934-35, page 136.



## CHAPITRE IX

---

### *CONCLUSION*

Telle qu'elle est, la Commission Internationale de Navigation Aérienne présente quelques imperfections. Le plus gros reproche qu'on pourrait lui adresser est de ne pas grouper toutes les puissances sans exception. Du moins a-t-elle fait tout ce qui était en son pouvoir pour aplanir les obstacles, pour éliminer les causes d'éloignement et attirer vers elle telle puissance américaine réfractaire à toute réglementation internationale, tel Etat européen craignant sans cesse une persécution.

D'ailleurs, elle dicte la loi aérienne à plus de la moitié de la terre, et le nombre de ses membres augmente chaque année. A chaque session l'état des ratifications enregistre une nouvelle venue. Elle a vu, dernièrement encore, des Etats abandonner des conventions rivales susceptibles de porter atteinte à l'unité de réglementation.

Elle n'hésiterait sans doute pas à faire de nouvelles modifications, si des observations justifiées lui étaient faites par des retardataires. Mais elle ne peut plus rien pour eux maintenant : de nouvelles concessions ne seraient plus des améliorations, mais des reculs, des gênes pour le développement du trafic international.

La C. I. N. A. s'est avancée autant qu'il lui était possi-

ble vers les mécontentements et les timides. Que ceux-ci fassent au moins un pas : le dernier !

Cet organisme est incontestablement l'un des plus évolués sinon le plus évolué du droit international. Dans son cadre, c'est le règne de la justice permanente et obligatoire. Là où des propositions généreuses avaient échoué, où des conférences avaient en vain cherché un terrain d'entente, on a abouti à une solution si longtemps attendue dans d'autres domaines.

La C. I. N. A. possède le pouvoir législatif international : elle est vraiment un parlement. Certaines règles élaborées par elle sont immédiatement applicables et sont obligatoires, même pour la minorité ; les autres suivent malheureusement encore, et pour longtemps peut-être, la coutume de la ratification. Mais jusqu'ici tous les protocoles ont été ratifiés par tous les Etats membres de la convention et mis en vigueur.

Nous touchons ici une autre qualité de la C. I. N. A. : elle inspire confiance à tous ses adhérents. C'est sans doute grâce à cette confiance que règne à la Commission une telle atmosphère de travail et de conciliation. Telle délégation impose silence à ses critiques pour adopter une disposition contraire à son point de vue, parce qu'elle sait que la Commission n'hésitera pas à modifier ses résolutions si la pratique se révèle défectueuse. L'assemblée fait confiance au secrétaire général : elle adopte presque tous ses rapports et ses projets. Telle sous-commission fait confiance à telle autre pour l'élaboration d'un texte. De même, les Etats contractants font confiance à la Commission et ratifient les protocoles qu'elle leur présente.

Pourquoi cette tendance existe-t-elle à la C. I. N. A. puisque, partout ailleurs, entre les peuples, et au sein

des organismes internationaux, la méfiance règne ? Pourquoi chaque Etat, si intransigeant soit-il, devient-il conciliant quand il siège à la C. I. N. A. ?

Parce que toutes les questions, tous les travaux y sont traités avec le maximum de loyauté et de précision. Les sous-commissions ne négligent rien pour obtenir une documentation plus abondante ; des organismes privés qui, chaque jour, éprouvent la valeur de la réglementation aérienne sont consultés. Des enquêtes sont menées auprès des Etats. La question reste parfois longtemps à l'étude, non pas dans l'espoir d'éviter une solution délicate ou épineuse en oubliant l'affaire dans les cartons verts, mais pour obtenir un examen approfondi, pour présenter aux délégations un texte poli où viendront s'émousser les plus fines objections.

Ce travail minutieux, et aussi la précision juridique donné aux textes par la sous-commission juridique, ont évité à la C. I. N. A. les sources de différends.

La Commission Internationale de Navigation Aérienne est l'âme de la Convention du 13 octobre 1919. Sans elle, toute cette réglementation serait restée inefficace, car un organisme permanent d'adaptation du texte aux nécessités pratiques est indispensable dans un domaine à progrès rapides et imprévisibles comme l'aéronautique, et il y aurait longtemps que la réglementation technique attenante à la convention serait devenue désuète et, par conséquent, inutilisable, si la C. I. N. A. n'avait pas été là.

Dans la convention pan-américaine, aucun organe central n'est prévu ; aussi cette convention est-elle restée lettre morte. La convention ibéro-américaine s'était rendu compte de l'importance d'un article 34 et

avait créé une commission ibéro-américaine calquée sur la C. I. N. A.

L'œuvre de la C. I. N. A. est considérable. Rien de ce qui touche au droit aérien ne lui est étranger. Elle est en relation avec tous les organismes s'intéressant de près ou de loin à l'aéronautique, et elle se tient constamment au-dessus de ces organisations pour leur imposer ses volontés.

Toujours tournée vers l'avenir, elle s'efforce de prévenir le progrès pour ne pas se trouver dépassée par lui, ce qui rendrait ses décisions inefficaces, mais elle évite les questions de pure technique juridique qui n'ont pas d'intérêt pratique immédiat, les discussions oiseuses où elle pourrait perdre un temps précieux. C'est ainsi qu'elle a jugé la question des îles flottantes trop lointaine pour être traitée immédiatement.

Ce progrès, elle l'obtient par étapes souvent insensibles. Elle connaît trop le milieu international pour se lancer, par générosité, dans des solutions impossibles. Une petite concession lui suffisant, elle ne lâche jamais la proie dans l'ombre. Certes, il serait beau d'élaborer au seuil de la convention un article I proclamant la liberté de l'air, d'adopter une liberté complète des lignes aériennes, mais elle ne veut pas jouer, sur une question impossible à résoudre autrement, pour le moment, le prestige de la convention.

Elle possède des pouvoirs étendus, et pourtant, elle en use avec une sage prudence pour ne pas compromettre l'œuvre d'unification qu'elle a entreprise.

Soucieuse des intérêts futurs de l'aéronautique, elle sait, à son tour, accorder quelques concessions pour obtenir, plus tard, une adhésion désirée. Et nous ne pouvons faire mieux que de transcrire ici les paroles de

M. P.-E. Flandin, président de la session extraordinaire de 1929, dans son discours de clôture :

« .... Elle n'a jamais perdu de vue son but essentiel  
« qui n'est pas tant de viser à la perfection juridique  
« que de rechercher l'exactitude pratique devant rendre  
« possible l'exploitation de la navigation aérienne et  
« des transports aériens dans le monde ».

« Le but de la C. I. N. A. est celui-là, il était à l'origine même de la convention et des travaux qui l'ont  
« suivie : besoin d'assurer dans une paix retrouvée, ardemment désirée par tous, une réglementation internationale qui, au moins dans les airs, puisse abolir  
« les frontières que nous avons, peut-être, un peu trop  
« multipliées sur la terre ».

Et ses règles sont si sages qu'elles sont adoptées par toutes les conventions générales et tous les accords bilatéraux. Son œuvre d'unification est donc complète malgré les récalcitrants, et l'on constate la curieuse situation de certains Etats refusant d'entrer dans la C. I. N. A. mais adoptant toute sa réglementation, se tenant au courant de ses décisions, lui fournissant des renseignements, c'est-à-dire participant, malgré sa mauvaise volonté, à la réglementation internationale.

Devant cette harmonie qui règle les rapports internationaux, quand la coordination est bien faite, et que les Etats s'y prêtent, on ne peut s'empêcher de regretter, surtout aujourd'hui, un semblable accord dans les autres domaines du droit international.

Au lendemain de la grande guerre, les Etats ont consenti de grands sacrifices pour élaborer une loi commune et éviter le retour d'un nouveau conflit qui serait la ruine de la civilisation européenne.

Mais les années terribles se sont estompées dans les

brumes légères de quelques dizaines d'années. Un désir de souveraineté, exaspéré par une trop longue contrainte, s'est montré chez tous les peuples.

On ne veut plus obéir à une loi supérieure, à un tribunal suprême, ou plutôt, on leur obéit, avec ardeur même, quand ils justifient des prétentions, quand ils sont d'accord avec l'intérêt, quand les égoïsmes sont satisfaits.

Les grandes puissances ont une tendance à croire que les obligations du droit international sont édictées pour les Etats de moindre importance. Elles dénoncent unilatéralement les traités, violent leurs conventions, trahissent par des clauses secrètes insérées dans des traités particuliers ce qu'elles viennent d'accorder précédemment, permettent des actes que la justice internationale réprouve et ne respectent pas le Pacte qui est actuellement la seule garantie de paix dans une Europe tourmentée.

Et pourtant, il suffirait d'un respect plus strict des normes supérieures, d'une confiance réciproque, d'un peu de bonne volonté, pour dissiper le malaise passager, il faut l'espérer, pour éclaircir cet horizon étouffant et troublé.

Avec les moyens de destructions actuels, la règle internationale est une question vitale pour les hommes. Seul, le respect des principes du droit des gens peut les sauver.

Qu'il soit permis de conclure ici par cette formule qu'un Maître vénéré, digne successeur de Louis Renault, rappelait, un jour, pour apporter à l'auditoire international qui l'écoutait ses vœux sincères : « *Paix sur la terre aux hommes et aux peuples de bonne volonté* ».

## ANNEXE I

### CONVENTION portant réglementation de la navigation aérienne en date du 13 octobre 1919

#### CHAPITRE PREMIER

##### PRINCIPES GÉNÉRAUX

*Article premier.* — Les Hautes Parties Contractantes reconnaissent que chaque puissance a la souveraineté complète et exclusive sur l'espace atmosphérique au-dessus de son territoire.

Au sens de la présente Convention, le territoire d'un Etat sera entendu comme comprenant le territoire national métropolitain et colonial, ensemble les eaux territoriales adjacentes audit territoire.

*Art. 2.* — Chaque Etat contractant s'engage à accorder en temps de paix, aux aéronefs des autres Etats contractants, la liberté de passage inoffensif au-dessus de son territoire, pourvu que les conditions établies dans la présente Convention soient observées.

Les règles établies par un Etat contractant pour l'admission, sur son territoire, des aéronefs ressortissant aux autres Etats contractants, doivent être appliquées sans distinction de nationalité.

*Art. 3.* — Chaque Etat contractant a le droit d'interdire pour raison d'ordre militaire ou dans l'intérêt de la sécurité publique, aux aéronefs ressortissant aux autres Etats contractants, sous les peines prévues par sa législation et sous réserve qu'il ne sera fait aucun distinction à cet égard entre ses aéronefs privés et ceux des autres Etats contractants, le survol de certaines zones de son territoire.

Chaque Etat contractant peut autoriser à titre exceptionnel et

dans l'intérêt de la sécurité publique, le survol desdites zones par ses aéronefs nationaux (1).

L'emplacement et l'étendue des zones interdites seront préalablement rendus publics et seront notifiés, ainsi que les autorisations exceptionnelles délivrées en vertu du paragraphe précédent à tous les autres Etats contractants, ainsi qu'à la Commission Internationale de Navigation Aérienne (1).

Chaque Etat contractant se réserve en outre le droit, en temps de paix, dans des circonstances exceptionnelles, de restreindre ou d'interdire provisoirement, et avec effet immédiat, le survol de son territoire ou d'une partie de son territoire, à condition que cette restriction ou interdiction soit applicable, sans distinction de nationalité, aux aéronefs de tous les autres Etats (1).

Une telle décision sera rendue publique, notifiée à tous les Etats contractants et communiquée à la Commission Internationale de Navigation Aérienne (1).

*Art. 4.* — Tout aéronef qui s'engage au-dessus d'une zone interdite, sera tenu, dès qu'il s'en apercevra, de donner le signal de détresse prévu au paragraphe 17 de l'Annexe D et devra atterrir, en dehors de la zone interdite, le plus tôt et le plus près possible, sur l'un des aéroports de l'Etat indûment survolé.

*Art. 5.* — Chaque Etat contractant a le droit de conclure des Conventions particulières avec des Etats non-contractants (1).

Les stipulations de ces Conventions particulières ne devront pas porter atteinte aux droits des Parties Contractantes à la présente Convention (1).

Ces Conventions particulières, dans toute la mesure compatible avec leur objet, ne devront pas être en contradiction avec les principes généraux de la présente Convention (1).

Elles seront communiquées à la Commission Internationale de Navigation Aérienne (1) qui les notifiera aux autres Etats contractants.

---

(1) Cet alinéa a été modifié pour se lire comme ci-dessus, par un Protocole en date à Paris du 15 juin 1929, entré en vigueur à la date du 16 mai 1923.

Résolution n° 486 (B. O. 16 p. 30).

Texte de ce Protocole (B. O. 21 p. 82).

Signatures (B. O. 21 p. 38).

Ratifications (B. O. 21 p. 38).

Entrée en vigueur (B. O. 21 p. 38).

Adhésions (B. O. 22 p. 56).

## CHAPITRE II

### NATIONALITÉ DES AÉRONEFS

*Art. 6.* — Les aéronefs ont la nationalité de l'Etat, sur le registre duquel ils sont immatriculés conformément aux prescriptions de la Section I c) de l'Annexe A.

*Art. 7.* — L'immatriculation des aéronefs visés dans l'article précédent sera faite conformément aux lois et aux dispositions spéciales de chaque Etat contractant (1).

*Art. 8.* — Un aéronef ne peut être valablement immatriculé dans plusieurs Etats.

*Art. 9.* — Les Etats contractants échangeront entre eux et transmettront chaque mois à la Commission Internationale de Navigation Aérienne prévues à l'article 34, des copies des inscriptions et radiations d'inscription effectuées sur leur registre matricule dans le mois précédent (2).

*Art. 10.* — Dans la navigation internationale, tout aéronef devra, conformément aux dispositions de l'Annexe A, porter une marque de nationalité et une marque d'immatriculation, ainsi que le nom et le domicile du propriétaire.

## CHAPITRE III

### CERTIFICATS DE NAVIGABILITÉ ET BREVETS D'APTITUDE (3)

*Art. 11.* — Dans la navigation internationale, tout aéronef devra, dans les conditions prévues à l'Annexe B, être muni d'un

---

(1) Cet article a été modifié pour se lire comme ci-dessus, par un Protocole en date à Paris du 15 juin 1929, entré en vigueur à la date du 17 mai 1933.

Résolution n° 486 (B. O. 16 p. 30).

Texte de ce Protocole (B. O. 21 p. 82).

Signatures (B. O. 21 p. 38).

Ratifications (B. O. 21 p. 38).

Entrée en vigueur (B. O. 21 p. 38).

Adhésions (B. O. 22 p. 56).

(2) Résolution n° 7 (B. O. I p. 16).

Résolution n° 290 (B. O. 10 p. 22).

Résolution n° 594 (B. O. 20 p. 31).

Résolutions n° 770, 771 et 772 (B. O. 22, p. 122).

(3) Voir résolution n° 619 (B. O. 20 p. 57).

certificat de navigabilité, délivré ou rendu exécutoire (1) par l'Etat dont l'Aéronef possède la nationalité (2).

*Art. 12.* — Le commandant, les pilotes, les mécaniciens et autres membres du personnel de conduite d'un aéronef doivent être pourvus de brevets d'aptitude et de licences délivrés, dans les conditions prévues à l'Annexe E, ou rendus exécutoires (1) par l'Etat, dont l'aéronef possède la nationalité (2).

*Art. 13.* — Le certificat de navigabilité, les brevets d'aptitude et les licences délivrés ou rendus exécutoires (1) par l'Etat dont l'aéronef possède la nationalité, et établis conformément aux règles fixées par les Annexes B et E et dans la suite par la Commission Internationale de Navigation Aérienne seront reconnus valables pour les autres Etats.

Chaque Etat a le droit de ne pas reconnaître valables pour la circulation dans les limites et au-dessus de son propre territoire, les brevets d'aptitude et licences conférés à l'un de ses ressortissants par un autre Etat contractant.

*Art. 14.* — Aucun appareil de télégraphie sans fil ne pourra être porté par un aéronef sans une licence spéciale délivrée par l'Etat dont l'aéronef possède la nationalité. Ces appareils ne pourront être employés que par des membres de l'équipage munis à cet effet d'une licence spéciale.

Tout aéronef affecté à un transport public et susceptible de recevoir au moins dix personnes, devra être muni d'appareils de télégraphie sans fil (émission et réception) lorsque les modalités d'emploi de ces appareils auront été déterminées par la Commission Internationale de Navigation Aérienne.

Cette Commission pourra ultérieurement étendre l'obligation du port d'appareils de télégraphie sans fil à toutes autres catégories d'aéronefs, dans les conditions et suivant les modalités qu'elle déterminera.

## CHAPITRE IV

### ADMISSION A LA NAVIGATION AÉRIENNE AU-DESSUS D'UN TERRITOIRE ÉTRANGER

*Art. 15.* — Tout aéronef ressortissant à un Etat contractant a le droit de traverser l'atmosphère d'un autre Etat sans atterrir. Dans ce cas, il est tenu de suivre l'itinéraire fixé par l'Etat sur-

---

(1) Voir résolution n° 633 (B. O. 20, p. 64) et résolution n° 637 (B. O. 20, p. 65).

(2) Voir résolution n° 531 (B. O. 18 p. 39).

volé. Toutefois, pour des raisons de police générale, il sera obligé d'atterrir s'il en reçoit l'ordre au moyen des signaux prévus à l'Annexe D.

Aucun aéronef d'un Etat contractant, susceptible d'être dirigé sans pilote, ne peut sans autorisation spéciale, survoler sans pilote le territoire d'un autre Etat contractant (1).

Tout aéronef qui se rend d'un Etat dans un autre Etat doit, si le règlement de ce dernier l'exige, atterrir sur un des aérodromes fixés par lui. Notification de ces aérodromes sera donnée par les Etats contractants à la Commission Internationale de Navigation Aérienne qui transmettra cette notification à tous les Etats contractants (2).

Chaque Etat contractant pourra subordonner à son autorisation préalable l'établissement de voies internationales de navigation aérienne et la création de voies internationales régulières de navigation aérienne avec ou sans escale, sur son territoire (1).

**Art. 16.** — Chaque Etat contractant aura le droit d'édicter, au profit de ses aéronefs nationaux, des réserves et restrictions concernant le transport commercial de personnes et de marchandises entre deux points de son territoire (3).

Ces réserves et restrictions seront immédiatement publiées et communiquées à la Commission Internationale de Navigation Aérienne qui les notifiera aux autres Etats contractants (2).

**Art. 17.** — Les aéronefs ressortissant à un Etat contractant, ayant établi des réserves et restrictions conformément à l'article 16, pourront se voir opposer les mêmes réserves et restrictions dans tout autre Etat contractant, même si ce dernier Etat n'impose pas ces réserves et restrictions aux autres aéronefs étrangers.

---

(1) Cet alinéa a été modifié pour se lire comme ci-dessus, par un Protocole en date à Paris du 15 juin 1929, entré en vigueur à la date du 17 mai 1933.

Résolution n° 486 (B. O. 16 p. 30).

Texte de ce protocole (B. O. 21 p. 82).

Signatures (B. O. 21 p. 38).

Ratifications (B. O. 21 p. 38).

Entrée en vigueur (B. O. 21 p. 38).

Adhésions (B. O. 22 p. 56).

(2) Résolution n° 11 (B. O. 1 p. 18).

(3) Voir résolution n° 735 et 736 (B. O. 22, p. 75).

*Art. 18.* — Tout aéronef passant ou transitant à travers l'atmosphère d'un Etat contractant, y compris les atterrissages et arrêts raisonnablement nécessaires, pourra être soustrait à la saisie pour contrefaçon d'un brevet, dessin ou modèle, moyennant le dépôt d'un cautionnement dont le montant, à défaut d'accord amiable, sera fixé dans le plus bref délai possible par l'autorité compétente du lieu de la saisie.

## CHAPITRE V

### RÈGLES A OBSERVER AU DÉPART, EN COURS DE ROUTE ET A L'ATTERRISSAGE.

*Art. 19.* — Tout aéronef se livrant à la navigation internationale doit être muni de :

a) un certificat d'immatriculation, conformément à l'Annexe A ;

b) un certificat de navigabilité, conformément à l'Annexe B ;

c) les brevets et licences du commandant, des pilotes et des hommes d'équipage, conformément à l'Annexe E (1) ;

d) s'il transporte des passagers : la liste nominale de ceux-ci ;

e) s'il transporte des marchandises : les connaissements et le manifeste (2) ;

f) les livres de bord conformément à l'Annexe C ;

g) s'il est muni d'appareils de télégraphie sans fil : la licence prévue à l'article 14 (3).

*Art. 20.* — Les livres de bord seront conservés pendant deux ans à dater de la dernière inscription qui y aura été portée.

*Art. 21.* — Au départ et à l'atterrissage d'un aéronef, les autorités du pays auront, dans tous les cas, le droit de visiter l'aéronef et de vérifier tous les documents dont il doit être muni.

*Art. 22.* — Les aéronefs des Etats contractants auront droit, pour l'atterrissage, notamment en cas de détresse, aux mêmes mesures d'assistance que les aéronefs nationaux.

*Art. 23.* — Le sauvetage des appareils perdus en mer sera réglé, sauf conventions contraires, par les principes du droit maritime.

---

(1) Voir résolution n° 677 (B. O. 21 p. 56).

(2) Résolution n° 537 (B. O. 18, p. 41).

(3) Voir résolution n° 619 (B. O. 20, p. 57).

*Art. 24.* — Tout aérodrome d'un Etat contractant, s'il est ouvert, moyennant paiement de certains droits, à l'usage public des aéronefs nationaux, sera ouvert dans les mêmes conditions aux aéronefs ressortissant aux autres Etats contractants.

Pour chacun de ces aérodromes, il y aura un tarif unique d'atterrissage et de séjour, applicable indifféremment aux aéronefs nationaux et étrangers (1).

*Art. 25.* — Chacun des Etats contractants s'engage à prendre les mesures propres à assurer que tous aéronefs naviguant au-dessus de son territoire ainsi que tous aéronefs portant la marque de sa nationalité et en quelque lieu qu'ils se trouvent, se conformeront aux règlements prévus à l'Annexe D.

Chacun des Etats contractants s'engage à assurer la poursuite et les punitions des contrevenants (2).

## CHAPITRE VI

### TRANSPORTS INTERDITS

*Art. 26.* — Le transport, par aéronef, des explosifs, armes et munitions de guerre est interdit dans la navigation internationale (3). Il ne sera permis à aucun aéronef étranger de transporter des articles de cette nature d'un point à un autre du territoire d'un même Etat contractant (4).

*Art. 27.* — Chaque Etat peut, en matière de navigation aérienne interdire ou régler le transport ou l'usage d'appareils photographiques. Toute réglementation de ce genre devra être immédiatement notifiée à la Commission Internationale de Navigation Aérienne, qui communiquera cette information aux autres Etats contractants (5).

*Art. 28.* — Pour des raisons d'ordre public, le transport des objets autres que ceux mentionnés aux articles 26 et 27 pourra être soumis à des restrictions par tout Etat contractant (6). Cette réglementation devra être immédiatement notifiée à la Commission Internationale de Navigation Aérienne, qui en donnera communication aux autres Etats contractants (5).

*Art. 29.* — Toutes les restrictions mentionnées à l'article 28 doivent s'appliquer indifféremment aux aéronefs nationaux et étrangers (6).

---

(1) Résolution n° 408 (B. O. 13 p. 57).

(2) Résolution n° 18 (B. O. 1, p. 23).

(3) Résolution n° 228 (B. O. 8, p. 34).

(4) Voir Résolution n° 528 (B. O. 18 p. 38).

(5) Résolution n° 11 (B. O. 1, p. 18).

(6) Résolution n° 228 (B. O. 8 p. 34).

## CHAPITRE VII

### AÉRONEFS D'ÉTAT

*Art. 30.* — Seront considérés comme aéronefs d'Etat :

a) les aéronefs militaires ;

b) les aéronefs exclusivement affectés à un service d'Etat, tel que : Postes, Douanes, Police ;

Les autres aéronefs seront réputés aéronefs privés.

Tous les aéronefs d'Etat, autres que les aéronefs militaires, de douane ou de police, seront traités comme des aéronefs privés et soumis, de ce chef, à toutes les dispositions de la présente Convention.

*Art. 31.* — Tout aéronef commandé par un militaire commissionné à cet effet est considéré comme aéronef militaire.

*Art. 32.* — Aucun aéronef militaire d'un Etat contractant ne devra survoler le territoire d'un autre Etat contractant ni y atterrir, s'il n'en a reçu l'autorisation spéciale. Dans ce cas, l'aéronef militaire, à moins de stipulation contraire, jouira, en principe, des privilèges habituellement accordés aux bâtiments de guerre étrangers.

Un aéronef militaire forcé d'atterrir, ou requis ou sommé d'atterrir, n'acquerra, par ce fait, aucun des privilèges prévus à l'alinéa 1<sup>er</sup>.

*Art. 33.* — Des arrangements particuliers, conclus séparément entre les Etats, détermineront dans quels cas les aéronefs de police et de douane pourront être autorisés à passer la frontière. En aucun cas, ils ne bénéficieront des privilèges prévus à l'article 32.

## CHAPITRE VIII

### COMMISSION INTERNATIONALE DE NAVIGATION AÉRIENNE

*Art. 34.* — Il sera institué, sous le nom de Commission Internationale de Navigation Aérienne, une Commission internationale permanente placée sous l'autorité de la Société des Nations (1).

---

(1) Résolutions nos 19 et 20 (B. O. I, p. 23).  
Résolution n° 277 (B. O. 10 p. 10).

Chaque Etat contractant ne pourra avoir plus de deux représentants à la Commission (1).

Chaque Etat représenté à la Commission aura une voix (2).

La Commission Internationale de Navigation Aérienne déterminera les règles de sa propre procédure et le lieu de son siège permanent (3) mais elle sera libre de se réunir en tels endroits qu'elle jugera convenables.

Cette Commission aura les attributions suivantes :

a) recevoir les propositions de tout Etat contractant ou lui en adresser, à l'effet de modifier ou d'amender les dispositions de la présente Convention ; notifier les changements adoptés ;

b) exercer les fonctions qui lui sont dévolues par le présent article ou par les articles 9, 13, 14, 15, 16, 27, 28, 36 et 37 de la présente Convention ;

c) apporter tous amendements aux dispositions des Annexes A à G ;

d) centraliser et communiquer aux Etats contractants les informations de toute nature concernant la navigation aérienne internationale ;

e) centraliser et communiquer aux Etats contractants tous les renseignements d'ordre radiotélégraphique, météorologique et médical intéressant la navigation aérienne.

f) assurer la publication de cartes pour la navigation aérienne, conformément aux dispositions de l'Annexe F.

g) donner des avis sur les questions que les Etats pourront soumettre à son examen.

Toute modification dans les dispositions de l'une quelconque des Annexes pourra être apportée par la Commission Inter-

---

(1) Cet alinéa a été modifié, pour se lire comme ci-dessus, par un Protocole en date à Paris du 15 juin 1929, entré en vigueur à la date du 17 mai 1933.

Résolution n° 486 (B. O. 16 p. 30).

Texte de ce Protocole (B. O. 21 p. 82).

Signatures (B. O. 21 p. 38).

Ratifications (B. O. 21 p. 38).

Entrée en vigueur (B. O. 21 p. 38).

Adhésions (B. O. 22 p. 56).

(2) Cet alinéa a été modifié pour se lire comme ci-dessus, par un Protocole en date à Paris du 11 décembre 1929, entré en vigueur à la date du 17 mai 1933.

Résolution n° 498 (B. O. 17 p. 27).

Texte de ce Protocole (B. O. 21 p. 87).

Signatures (B. O. 21 p. 39).

Ratifications (B. O. 21 p. 39).

Entrée en vigueur (B. O. 21 p. 39).

Adhésions (B. O. 22 p. 56).

(3) Règlement de la Commission (B. O. 5 p. 31) modifié par les Résolutions n° 415 (B. O. 13, p. 60) et 494 (B. O. 17, p. 21).

nationale de Navigation Aérienne, lorsque ladite modification aura été approuvée par les trois quarts du total des voix des Etats représentés à la Session et les deux tiers du total possible des voix qui pourraient être exprimées si tous les Etats étaient représentés. Cette modification aura plein effet dès qu'elle aura été notifiée par la Commission Internationale de Navigation Aérienne, à tous les Etats contractants (1).

Toute modification proposée aux articles de la présente Convention sera discutée par la Commission Internationale de Navigation Aérienne, qu'elle émane de l'un des Etats contractants ou de la Commission elle-même. Aucune modification de cette nature ne pourra être proposée à l'acceptation des Etats contractants, si elle n'a été approuvée par les deux tiers au moins du total possible des voix.

Les modifications apportées aux articles de la Convention (exception faite des Annexes) doivent, avant de porter effet, être expressément adoptés par les Etats contractants.

Les dépenses de la Commission Internationale de Navigation Aérienne seront supportées par les Etats contractants dans la proposition fixée par ladite Commission (1).

Les frais occasionnés par l'envoi de délégations techniques seront supportée par leurs Etats respectifs.

## CHAPITRE IX

### DISPOSITIONS FINALES

**Art. 35.** — Les Hautes Parties contractantes s'engagent, chacune en ce que la concerne, à coopérer autant que possible aux mesures internationales relatives à :

a) la centralisation et la distribution des informations météorologiques, soit statistiques, soit courantes ou spéciales, conformément aux dispositions de l'Annexe G (2) ;

b) la publication de cartes aéronautiques unifiées, ainsi que

---

(1) Cet alinéa a été modifié, pour se lire comme ci-dessus, par un Protocole en date à Paris du 15 juin 1929, entré en vigueur à la date du 17 mai 1933.

Résolutions n° 486 (B. O. 16 p. 30).

Texte de ce Protocole (B. O. 21 p. 82).

Signatures (B. O. 21 p. 38).

Ratifications (B. O. 21 p. 38).

Entrée en vigueur (B. O. 21 p. 38).

Adhésions (B. O. 22 p. 56).

(2) Résolution n° 257 (B. O. 9 p. 21).

l'établissement d'un système uniforme de repères aéronautiques, conformément aux dispositions de l'Annexe F ;

c) l'usage de la radiotélégraphie (1) dans la navigation aérienne, l'établissement des stations radiotélégraphiques nécessaires, ainsi que l'observation des règlements radiotélégraphiques internationaux (2).

**Art. 36.** — Des dispositions générales relatives aux Douanes, en ce qui concerne la navigation aérienne internationale font l'objet d'un accord particulier figurant comme Annexe H à la présente Convention.

Rien, dans la présente Convention ne pourra être interprété comme s'opposant à ce que les Etats contractants concluent, conformément aux principes établis par la Convention elle-même, des Protocoles spéciaux d'Etat à Etat, relativement aux Douanes, à la Police, aux Postes ou à tous autres objets d'intérêt commun concernant la navigation aérienne. Ces Protocoles devront être immédiatement notifiés à la Commission Internationale de Navigation Aérienne qui en donnera communication aux autres Etats contractants.

**Art. 37.** — En cas de dissentiment entre deux ou plusieurs Etats relativement à l'interprétation de la présente Convention, le litige sera réglé par la Cour permanente de Justice Internationale. Toutefois, si l'un des Etats intéressés n'a pas accepté les Protocoles concernant la Cour, le litige sera, sur sa demande, réglé par voie d'arbitrage (3).

Si les parties ne s'entendent pas directement sur le choix des arbitres, elles procéderont comme il suit :

Chacune des parties nommera un arbitre, et les arbitres se réuniront pour désigner le surarbitre. Si les arbitres ne peuvent se mettre d'accord, les parties désigneront chacune un Etat tiers et les Etats tiers ainsi désignés procéderont à la nomination du surarbitre, soit d'un commun accord, soit en proposant chacun un nom, puis en laissant au sort le soin de choisir entre eux.

---

(1) Voir Résolution n° 737 (B. O. 22 p. 75).

(2) Résolution n° 619 (B. O. 20 p. 57). Résolution n° 167 (B. O. 6 p. 48).

(3) Cet alinéa a été modifié pour se lire comme ci-dessus par un Protocole en date à Paris du 15 juin 1929, entré en vigueur à la date du 17 mai 1933.

Résolution n° 486 (B. O. 16 p. 30).

Texte de ce Protocole (B. O. 21 p. 82).

Signatures (B. O. 21 p. 38).

Ratifications (B. O. 21 p. 38).

Entrée en vigueur (B. O. 21 p. 38).

Adhésions (B. O. 22 p. 56).

Les dissentiments relatifs aux règlements techniques annexés à la présente Convention, seront réglés par la Commission Internationale de Navigation Aérienne, à la majorité des voix (1).

Au cas où le différend porterait sur la question de savoir si l'interprétation de la Convention elle-même, ou celle d'un des règlements est engagée, il appartiendra au tribunal arbitral, prévu au paragraphe 1<sup>er</sup> du présent article, de statuer souverainement.

*Art. 38.* — En cas de guerre, les stipulations de la présente Convention ne porteront pas atteinte à la liberté d'action des Etats contractants, soit comme belligérants, soit comme neutres.

*Art. 39.* — Les dispositions de la présente Convention sont complétées par les Annexes A à H qui, sous réserve de la disposition de l'article 34, alinéa c, ont la même valeur et entreront en vigueur en même temps que la Convention elle-même (2).

*Art. 40.* — (Un alinéa supprimé) (3).

Les territoires et les ressortissants des pays de Protectorat ou des Territoires administrés au nom de la Société des Nations, seront, aux fins de la présente Convention, assimilés aux territoires et aux ressortissants de l'Etat protecteur ou mandataire.

*Art. 41.* — Tout Etat sera admis à adhérer à la présente Convention (4).

Cette adhésion sera notifiée par voie diplomatique au Gouver-

---

(1) La méthode à suivre pour assurer l'exécution de ce paragraphe a fait l'objet de la résolution n° 50 (B. O. 2 p. 35 et 36) de la C. I. N. A. exécutoire en ce qui concerne les Etats contractants, au même titre que les Annexes à la Convention et en vigueur à dater du 10 août 1923.

(2) Voir résolution n° 619 (B. O. 20 p. 57).

(3) Cet alinéa a été supprimé par un Protocole en date du 11 décembre 1929, entré en vigueur le 17 mai 1933.

Résolution n° 498 (B. O. 17 p. 27).

Texte de ce Protocole (B. O. 21 p. 87).

Signatures (B. O. 21 p. 87).

Ratifications (B. O. 21 p. 39).

Entrée en vigueur (B. O. 21 p. 39).

Adhésions (B. O. 22 p. 56).

(4) Cet article a été modifié, pour se lire comme ci-dessus, par un Protocole en date à Paris du 15 juin 1929, entré en vigueur à la date du 17 mai 1933.

Résolution n° 486 (B. O. 16 p. 30).

Texte de ce Protocole (B. O. 21 p. 82).

Signatures (B. O. 21 p. 38).

Ratifications (B. O. 21 p. 38).

Entrée en vigueur (B. O. p. 38).

Adhésions (B. O. 22 p. 56).

nement de la République française et par celui-ci à tous les Etats signataires ou adhérents (1).

*Art. 42. — (Supprimé) (2).*

*Art. 43. —* La présente Convention ne pourra être dénoncée avant le 1<sup>er</sup> janvier 1922. En cas de dénonciation, celle-ci devra être notifiée au Gouvernement de la République française, qui en donnera communication aux autres Parties Contractantes. Elle n'aura d'effet qu'un an au moins après ladite notification et vaudra seulement au regard de la Puissance qui y aura procédé (3).

La présente Convention sera ratifiée.

Chaque Puissance adressera sa ratification au Gouvernement français, par les soins duquel il en sera donné avis aux autres Puissances signataires (4).

Les ratifications resteront déposées dans les archives du Gouvernement français.

La présente Convention entrera en vigueur, pour chaque

- 
- (1) Adhésion de la Perse (B. O. I. p. 5).
  - Adhésion de la Bulgarie (B. O. 5 p. 3).
  - Adhésion du Chili (B. O. 10 p. 3).
  - Adhésion du Territoire de la Sarre (B. O. 12 p. 3).
  - Adhésion de la Suède (B. O. 13 p. 3).
  - Adhésion du Danemark (B. O. 13 p. 4).
  - Adhésion des Pays-Bas (B. O. 14 p. 3).
  - Adhésion de la Norvège (B. O. 19, p. 4).
  - Adhésion de l'Irak (B. O. 19 p. 5).
  - Adhésion de la Finlande (B. O. 20 p. 4).
  - Adhésion de la Suisse (B. O. 22 p. 4.)

(2) Cet article a été supprimé par un Protocole en date à Paris du 15 juin 1929, entré en vigueur le 17 mai 1933.

- Résolution n° 486 (B. O. 16 p. 30).
- Texte de ce Protocole (B. O. 21 p. 82).
- Signatures (B. O. 21 p. 38).
- Ratifications (B. O. 21 p. 38).
- Entrée en vigueur (B. O. 21 p. 38).
- Adhésions (B. O. 22 p. 56).

- (3) Dénonciation de la Bolivie (B. O. 8 p. 3).
- Dénonciation de Panama (B. O. 19 p. 4).
- Dénonciation de la Perse (B. O. 21 p. 4).

- (4) Ratifications sur la Convention :
  - Belgique, Bolivie, Empire Britannique, France, Grèce, Portugal, Yougoslavie, Siam (B. O. I p. 3).
  - Japon (B. O. I p. 4).
  - Italie (B. O. 3 p. 3).
  - Tchécoslovaquie (B. O. 5 p. 3).
  - Roumanie (B. O. 6 p. 4).
  - Uruguay (B. O. 7 p. 3).
  - Pologne (B. O. 7 p. 3).
  - Panama (B. O. 16 p. 2).

(Voir l'état des signataires, accessions, ratifications et adhésions au Bulletin Officiel n° 22, p. 124 et 125).

puissance signataire, vis-à-vis des autres puissances ayant déjà ratifié, quarante jours après le dépôt de sa ratification. Dès la mise en vigueur de la présente Convention, le Gouvernement français adressera une copie certifiée de celle-ci aux puissances qui, en vertu des Traités de paix, se sont engagées à appliquer des règles de navigation aérienne conformes à celles de ladite Convention.

Fait à Paris, le 13 Octobre mil neuf cent dix neuf, en un seul exemplaire, qui restera déposé dans les archives du Gouvernement de la République française, et dont les copies authentiques seront remises aux Etats contractants. Le dit exemplaire, daté comme il est dit ci-dessus, pourra être signé jusqu'au douze avril mil neuf cent vingt inclusivement.

EN FOI DE QUOI, les plénipotentiaires ci-après, dont les pouvoirs ont été reconnus en bonne et due forme, ont signé la présente Convention (1).

La présente Convention a été rédigée en français, en anglais et en italien (1).

En cas de divergences le texte français fera foi (1).

---

(1) Cet alinéa a été modifié, pour se lire comme ci-dessus, par un Protocole en date à Paris du 15 juin 1929, entré en vigueur à la date du 17 mai 1933.

Résolution n° 486 (B. O. 16 p. 30).

Texte de ce Protocole (B. O. 21 p. 82).

Signatures (B. O. 21 p. 38).

Ratifications (B. O. 21 p. 38).

Entrée en vigueur (B. O. 21 p. 38).

Adhésions (B. O. 22 p. 56).

## ANNEXES

---

*Annexe A.* — Classification des aéronefs et définitions. Marques à porter sur les aéronefs. Immatriculation des aéronefs. Indicateurs d'appel.

*Annexe B.* — Certificat de navigabilité.

*Annexe C.* — Livres de bord.

*Annexe D.* — Règlement sur les feux et signaux. Règles de la circulation aérienne.

*Annexe E.* — Personnel de conduite. Réglementation de la délivrance et du renouvellement des licences. Examens médicaux. Brevets d'aptitude.

*Annexe F.* — Cartes et repères aéronautiques.

*Annexe G.* — Centralisation et distribution des renseignements météorologiques.

*Annexe H.* — Douanes — dispositions générales.

## ANNEXE II

### Commission Internationale de Navigation aérienne

#### RÈGLEMENT DE LA COMMISSION

##### I. — *Fonctionnement de la Commission*

*Article premier.* — La Commission Internationale de Navigation Aérienne est composée des représentants prévus à l'article 34 de la Convention, de tous les Etats pour lesquels ladite Convention est en vigueur.

*Art. 2.* — Les Représentants à la Commission peuvent être assistés d'experts techniques qu'ils pourront faire entendre avec l'autorisation du Président.

*Art. 3.* — Les Représentants de la Commission désignent, en cas d'empêchement, leurs suppléants.

*Art. 4.* — La Commission se réunit au moins une fois par an en session ordinaire et désigne à la fin de chaque session le lieu de la session suivante. Les convocations fixant la date et le lieu de chaque session de la Commission seront envoyées par le Secrétaire Général.

Des sessions extraordinaires peuvent être convoquées sur demande appuyée par un tiers des Etats représentés à la Commission.

*Art. 5.* — Le Secrétaire Général adresse aux Représentants, au moins soixante-quinze jours avant l'ouverture d'une session, l'ordre du jour ainsi qu'un exposé des questions sur lesquelles la Commission aura à délibérer.

Toute proposition produite ultérieurement sera également communiquée d'urgence à tous les Représentants : mais la discussion d'une telle proposition, ainsi que celles formulées au cours d'une session sera ajournée à la prochaine session, à moins qu'une majorité des deux tiers du total possible des voix et l'unanimité des membres présents n'en décide l'examen immédiat.

*Art. 6.* — La Commission nomme au début de chaque session son Président.

**Art. 7.** — Le Président convoque les séances, en prononce l'ouverture et la clôture ; il dirige les débats et proclame les résultats des votes.

En principe, les votes sont exprimés suivant l'ordre alphabétique des puissances.

Le Président, qui recueille les votes, se prononce lui-même le dernier.

**Art. 8.** — Au cours des sessions, toute proposition à mettre en discussion, ou sur laquelle un vote est demandé, doit être remise par écrit au Président, reproduite et traduite le cas échéant par le Secrétariat et distribuée au préalable à tous les membres de la Commission.

**Art. 9.** — Chaque Représentant dispose du nombre de voix prévu à l'article 34 de la Convention.

**Art. 10.** — Les décisions portant modification des Annexes A à G à la Convention seront prises à la majorité des trois quarts du total des voix des Etats représentés à la session et des deux tiers du total possible des voix qui pourraient être exprimées si tous les Etats étaient représentés.

**Art. 11.** — Les décisions tendant à la modification des Articles de la Convention, seront prises à la majorité des deux tiers au moins du total possible des voix.

**Art. 12.** — Toutes les décisions pour lesquelles un quorum particulier n'est pas exigé, soit par la Convention, soit par le présent Règlement, seront prises à la majorité des voix des membres présents.

**Art. 13.** — Les procès-verbaux de la Commission préparés par le Secrétariat Général, présentent un résumé succinct des délibérations.

Ils seront remis en éprouve, au cours de la session, aux Représentants qui ont le droit de faire des observations sur ces procès-verbaux et d'y faire insérer leurs votes ainsi que leurs déclarations *in extenso* d'après un texte remis par eux au Secrétariat.

Les procès-verbaux d'une session sont approuvés par la Commission au début de la session suivante.

**Art. 14.** — Le public pourra être admis aux séances plénières quand la Commission le décidera.

## II. — *Sous-Commissions*

*Art. 15.* — La Commission pourra renvoyer l'examen de certaines questions à des Sous-Commissions d'experts dont le nombre, la composition et les attributions seront fixés annuellement au cours de la première session de l'année.

Les Sous-Commissions choisiront elles-mêmes leurs Présidents et leurs Rapporteurs ; elles se réuniront au lieu et date fixés par le Secrétaire Général, d'accord avec leurs Présidents, et feront à la Commission un rapport et des propositions sur toutes les questions que celle-ci leur soumettra ainsi que sur toutes autres questions concernant la navigation aérienne internationale rentrant dans leur compétence.

*Art. 16.* — Les textes portant modification des dispositions de la Convention ou de ses Annexes, ainsi que ceux des Règlements ou Instructions destinés à compléter les stipulations de ces Annexes seront obligatoirement soumis, pour avis, à la Sous-Commission Juridique.

## III. — *Secrétariat Permanent*

*Art. 17.* — La composition du Secrétariat Permanent, ainsi que les indemnités à allouer à ses membres sont fixées par la Commission.

Le Secrétaire Général — et éventuellement les Secrétaires — sont nommés par la Commission.

Les autres membres du Secrétariat sont choisis par le Secrétaire Général, avec l'agrément du Représentant de l'Etat dont chacun est ressortissant.

*Art. 18.* — Le Secrétaire Général est chargé de recevoir toutes les communications des Etats contractants prévues par la Convention, de centraliser tous les renseignements concernant la navigation aérienne et d'en assurer la transmission.

Le fonctionnement du Secrétariat de la Commission et des Sous-Commissions est assuré par les soins du Secrétaire Général.

Le Secrétaire Général notifie, dès la fin de chaque session, aux Etats intéressés, les décisions prises.

*Art. 19.* — Un « Bulletin de Renseignements » sera périodiquement publié en deux éditions française et anglaise, par le Secrétariat : y seront insérés tous les renseignements de source officielles concernant la navigation aérienne.

Un « Bulletin officiel de la Commission » contenant le compte

rendu des sessions, les décisions de la Commission et les communications des Etats, rédigé en français et en anglais, sera également distribué aux Etats contractants par le Secrétariat.

*Art. 20.* — La Commission, conformément à l'article 34 de la Convention, fixe le lieu de son siège permanent. Celui-ci et le siège du Secrétariat sont actuellement fixés à Paris.

#### IV. — *Budget*

*Art. 21.* — Le projet de budget de chaque année est préparé par le Secrétaire Général, discuté et voté par la Commission, à la majorité des deux tiers du total possible des voix, lors de la première session de l'année précédente.

Les quotes-parts à payer par chaque Etat sont arrêtées par la Commission conformément à l'article 34 de la Convention.

*Art. 22.* — Le Secrétaire Général est chargé de la tenue de la comptabilité et du service de la trésorerie de la Commission.

Il reçoit les quotes-parts des Etats et assure le paiement des dépenses prévues au budget.

Un Comité de trois membres est nommé chaque année par la Commission pour l'examen de la gestion financière du Secrétaire Général ; un de ses membres est chargé de faire un rapport à la Commission sur le projet de budget de l'année suivante et les comptes de l'année écoulée.

#### V. — *Publications des cartes*

*Art. 23.* — L'application du paragraphe f) de l'article 34, relatif à la publication des cartes, fera l'objet d'un règlement spécial.

#### VI. — *Règlement des dissentiments*

*Art. 24.* — La procédure pour l'examen des dissentiments visés à l'article 37 de la Convention fera l'objet d'un règlement spécial.

#### VII. — *Rapports avec la Société des Nations*

*Art. 25.* — La Commission Internationale de Navigation Aérienne est placée, conformément à l'article 34 de la Convention, sous l'autorité de la Société des Nations. Elle communiquera au Conseil de la Société toutes ses publications et décisions. Le cas échéant, elle donnera son avis au Conseil de la Société sur les questions qui pourraient lui être renvoyées.

#### VIII. — *Révision du règlement*

*Art. 26.* — Le présent règlement peut être modifié par un vote réunissant les trois quarts du total possible des voix.

## ANNEXE III

### **Règlement fixant la procédure à suivre pour le règlement des dissentiments entre Etats, relatif aux Annexes de la Convention.**

*Article premier.* — Conformément à l'article 37, alinéa 4 de la Convention, la C. I. N. A. est compétente pour régler tout dissentiment relatif à l'interprétation des règlements techniques (annexes A et G à la Convention Aérienne) qui viendrait à se produire entre deux ou plusieurs Etats parties à la Convention. Il sera procédé à ce règlement dans les conditions ci-après définies.

*Art. 2.* — Chacun des Etats entre lesquels s'est élevé un tel dissentiment et qui sont désignés dans le présent règlement sous le nom « d'Etats intéressés », peut demander l'application de l'article 37, alinéa 4. A cet effet ; il transmet au Secrétaire Général de la C. I. N. A. un mémoire exposant l'objet du litige et lui indique les noms des Etats intéressés.

*Art. 3.* — Le Secrétaire Général communique aussitôt le mémoire dont il est saisi à tous les Etats intéressés, qui doivent, dans les trois mois, à dater de cette communication lui faire parvenir leurs contre-mémoires, ainsi que tous actes et documents destinés à éclairer la Commission.

*Art. 4.* — A l'expiration de ce délai de trois mois ou plus tôt dès que les intéressés ont répondu, le Secrétaire Général communique à tous les membres de la C. I. N. A. les documents qui lui ont été adressés.

*Art. 5.* — Dès le début de la session qui suit le dépôt du mémoire visé à l'article 2, la C. I. N. A. désigne un Comité de cinq membres, choisis parmi les experts spécialement compétents en la matière faisant l'objet du dissentiment et de préférence parmi les experts des Etats non intéressés.

*Art. 6.* — Ce Comité se réunit soit immédiatement, si la communication des documents visés à l'article 4 a été faite, soit sur convocation du Secrétaire Général dès que ladite communication

aura été faite. Il choisit son Président et son Rapporteur. Le Secrétaire Général fait fonction de Secrétaire du Comité.

*Art. 7.* — Ce Comité étudie les mémoires et les documents qui ont été produits et entend les représentants des Etats intéressés, s'il en décide ainsi ou sur la demande de ces Etats.

*Art. 8.* — L'examen du rapport du Comité est mis à l'ordre du jour de la plus prochaine session ordinaire de la C. I. N. A. En cas d'urgence la C. I. N. A. peut décider, soit d'examiner le rapport au cours de la session même où le Comité a été nommé, si celui-ci a été en mesure de siéger immédiatement, soit de convoquer une session extraordinaire conformément aux termes de l'article 4, alinéa 2 du règlement intérieur.

*Art. 9.* — La Commission, après examen du rapport du Comité, audition des représentants des Etats intéressés et avis de la Sous-Commission juridique, formule sa décision à la majorité des voix.

*Art. 10.* — La décision de la Commission est portée, par le Secrétaire Général, à la connaissance des Etats intéressés et communiquée à tous les autres Etats parties à la Convention.

## ANNEXE IV

### **Protocole relatif à des amendements à la Convention portant réglementation de la Navigation aérienne en date du 13 octobre 1919.**

La Commission Internationale de Navigation Aérienne a, au cours de sa vingt-troisième session tenue à Bruxelles sous la Présidence de M. le Lieutenant-Colonel Daumerie, assisté de M. Albert Roper, Secrétaire Général, décidé de réunir dans le présent Protocole une série de modifications à la Convention, approuvée au cours de ses dix-huitième, vingtième, vingt-et-unième, vingt-deuxième et vingt-troisième sessions.

Ces modifications, comportant des amendements aux articles 4, 6, 7, 9, 12, 13, 14, 16, 19, 25, 26, 34, 35 et 39, ainsi que l'adjonction d'un nouvel article 25 *bis*, seront rédigées comme suit en français, en anglais et en italien :

**Art. 4.** — Tout aéronef qui s'engage au-dessus d'une zone interdite devra, dès qu'il s'en apercevra, atterrir en dehors de la zone interdite, le plus tôt et le plus près possible, sur l'un des aérodromes de l'Etat indûment survolé.

**Art. 6.** — Les aéronefs ont la nationalité de l'Etat sur le registre duquel ils sont immatriculés (*une phrase supprimée*). (1).

**Art. 7.** — L'immatriculation des aéronefs visés dans l'article précédent sera faite conformément aux lois et aux dispositions spéciales de chaque Etat contractant, *à condition toutefois de se conformer aux stipulations de l'Annexe A.*

**Art. 9.** — Les Etats contractants transmettront à la Commission Internationale de Navigation Aérienne, *à des intervalles de temps fixés par cette Commission, des copies de leur registre matricule et des inscriptions et radiations d'inscriptions effectuées sur ce registre.*

**Art. 12.** — *Chaque membre de l'équipage d'un aéronef, ayant à bord une fonction relative à la conduite ou à la sécurité du vol, doit être pourvu de la licence correspondant à la fonction qu'il doit remplir, délivrée ou rendue exécutoire par l'Etat dont*

---

(1) Les modifications sont imprimées en italiques.

l'aéronef possède la nationalité, dans les conditions fixées par l'Annexe E.

Art. 13. — Les certificats de navigabilité, délivrés, dans les conditions fixées par l'Annexe B, par l'Etat dont l'aéronef possède la nationalité, ou rendus exécutoires *par cet Etat*, seront reconnus valables par les autres Etats *tant que l'aéronef conservera cette nationalité*.

Les licences délivrées, dans les conditions fixées par l'Annexe E, par l'Etat dont l'aéronef possède la nationalité, ou rendues exécutoires *par cet Etat*, seront reconnues valables par les autres Etats. *Toutefois*, chaque Etat a le droit de ne pas reconnaître valables, pour la circulation dans les limites et au-dessus de son propre territoire, les licences *délivrées* à l'un de ses ressortissants par un autre Etat contractant *ou rendues exécutoires par cet Etat*.

Les certificats de navigabilité et les licences *seront* établis conformément aux *modèles prévus* dans les Annexes B. et E.

Art. 14. — Un aéronef ne pourra être *muni* d'aucune *station émettrice de radiocommunication* sans une licence spéciale délivrée par l'Etat dont l'aéronef possède la nationalité.

L'obligation *d'installer des stations de radiocommunications à bord* des aéronefs engagés dans la navigation internationale, les conditions *d'utilisation* de ces stations et les conditions *de délivrance* des licences *susvisées* seront fixées par l'Annexe I.

Art. 16. — Chaque Etat contractant aura le droit d'édicter, au profit de ses aéronefs nationaux, des réserves et restrictions concernant le transport de personnes et *de choses par aéronef*, entre deux points de son territoire:

- a) *Moyennant rémunération de quelque nature qu'elle soit ;*
- b) *Même rémunération, si le transport est effectué par une entreprise de transport aérien, sauf s'il s'agit pour cette entreprise d'un transport nécessaire au fonctionnement propre des services aériens qu'elle assure.*

Art. 19. — Tout aéronef se livrant à la navigation internationale doit être muni de :

- a) Un certificat d'immatriculation, conformément à l'Annexe A ;
- b) Un certificat de navigabilité, conformément à l'Annexe B ;
- c) Les licences du Commandant, des pilotes et des *membres* de l'équipage, conformément à l'Annexe E ;
- d) S'il transporte des passagers, la liste nominale de ceux-ci ;

e) S'il transporte des marchandises : *les lettres de transport aérien* et le manifeste ;

f) Les livres de bord, conformément à l'Annexe C ;

g) S'il est muni d'une ou plusieurs stations de radiocommunications : la licence prévue à l'article 14.

Art. 25. — Chacun des Etats contractants s'engage à prendre les mesures propres à assurer que tous les aéronefs naviguant au-dessus de son territoire ainsi que tous aéronefs portant la marque de sa nationalité et en quelque lieu qu'ils se trouvent, se conformeront aux dispositions prévues à l'Annexe D.

*Toutefois, cette obligation ne subsiste, pour les aéronefs d'un Etat contractant qui naviguent au-dessus du territoire d'un Etat non-contractant, que dans la mesure, où la réglementation de cet Etat n'est pas en conflit avec les dispositions de l'Annexe D.*

Chacun des Etats contractants s'engage à assurer la poursuite et les punitions des contrevenants.

Art. 25 bis. — *Les Etats contractants auront la faculté d'interdire, sur leur territoire, tous lancements ou jets en cours de route, en dehors du lest ou d'engins dont le lancement ou le jet est prévu par la Convention ou ses Annexes ou nécessaire à la sécurité de la navigation.*

Art. 26. — Le transport par aéronefs des explosifs, armes à feu et munitions, ainsi que tous engins ou moyens de guerre visés dans les Conventions internationales, est interdit, sauf permission spéciale de l'Etat survolé.

*Toutefois, le transport des explosifs ou engins nécessaires au fonctionnement ou à la conduite de l'aéronef n'est pas interdit.*

Art. 34. — Il sera institué, sous le nom de Commission Internationale de Navigation Aérienne, une Commission internationale permanente placée sous l'autorité de la Société des Nations.

Chaque Etat contractant ne pourra avoir plus de deux représentants à la Commission.

Chaque Etat représenté à la Commission aura une voix.

La Commission Internationale de Navigation Aérienne déterminera les règles de sa propre procédure et le lieu de son siège permanent, mais elle sera libre de se réunir en tels endroits qu'elle jugera convenable.

Cette Commission aura les attributions suivantes :

a) Recevoir les propositions de tout Etat contractant, ou lui en adresser, à l'effet de modifier ou d'amender les dispositions de la présente Convention ; notifier les changements adoptés ;

b) Exercer les fonctions qui lui sont dévolues par le présent

article et par les articles 9, 13 (*un article supprimé*), 15, 16, 27, 28, 36 et 37 de la présente Convention ;

c) Apporter tous amendements aux dispositions des Annexes *autres que l'Annexe H* ;

d) Centraliser et communiquer aux Etats contractants les informations de toute nature concernant la navigation aérienne internationale ;

e) Centraliser et communiquer aux Etats contractants tous les renseignements d'ordre *radioélectrique*, météorologique et médical, intéressant la navigation aérienne ;

f) Assurer la publication de cartes pour la navigation aérienne conformément aux dispositions de l'Annexe F ;

g) Donner des avis sur les questions que les Etats pourront soumettre à son examen.

Toute modification dans les dispositions de l'une quelconque des Annexes pourra être apportée par la Commission Internationale de Navigation Aérienne, lorsque ladite modification aura été approuvée par les trois quarts du total des voix des Etats représentés à la session et les deux tiers du total possible des voix qui pourraient être exprimées si tous les Etats étaient représentés. Cette modification aura plein effet dès qu'elle aura été notifiée, par la Commission Internationale de Navigation Aérienne, à tous les Etats contractants.

Toute modification proposée aux articles de la présente Convention sera discutée par la Commission Internationale de Navigation Aérienne, qu'elle émane de l'un des Etats contractants ou de la Commission elle-même. Aucune modification de cette nature ne pourra être proposée à l'acceptation des Etats contractants, si elle n'a été approuvée par les deux tiers au moins du total possible des voix.

Les modifications apportées aux articles de la Convention (exception faite des Annexes) doivent, avant de porter effet, être expressément adoptées par les Etats contractants.

Les dépenses de la Commission Internationale de Navigation Aérienne seront supportées par les Etats contractants dans la proportion fixée par ladite Commission.

Les frais occasionnés par l'envoi de délégations techniques seront supportés par leurs Etats respectifs.

*Art. 35.* — Les Hautes Parties Contractantes s'engagent, chacune en ce qui la concerne, à coopérer autant que possible aux mesures internationales relatives à :

a) La centralisation et la distribution des informations mé-

téorologiques, soit statistiques, soit courantes ou spéciales, conformément aux dispositions de l'Annexe G ;

b) La publication de cartes aéronautiques unifiées, ainsi que l'établissement d'un système uniforme de repères aéronautiques, conformément aux dispositions de l'Annexe F ;

c) *L'utilisation de la radioélectricité dans la navigation aérienne, l'établissement des stations radioélectriques nécessaires, ainsi que l'observation de la réglementation relative aux services radioélectriques internationaux, visés à l'Annexe I.*

Art. 39. — Les dispositions de la présente Convention sont complétées par des Annexes A à I qui, sous réserve de la disposition de l'article 34, alinéa c), ont la même valeur (*sept mots supprimés*) que la Convention elle-même.

<sup>5</sup> Les Soussignés, dûment autorisés, déclarent accepter, au nom des Etats qu'ils représentent, les modifications ci-dessus, qui sont proposées à l'acceptation définitive des Etats contractants.

Le Présent Protocole restera ouvert à la signature des Etats actuellement Parties contractantes à la Convention ; il sera ratifié et les ratifications seront déposées aussitôt que possible au siège permanent de la Commission.

Il entrera en vigueur dès que les Etats actuellement Parties contractantes à la Convention auront effectué le dépôt de leurs ratifications ; les modifications ci-dessus deviendront *ipso facto* parties intégrantes de la Convention.

Une copie certifiée conforme du présent Protocole sera transmise par le Secrétaire Général à tous les Etats contractants ainsi qu'aux autres Etats signataires de la Convention portant réglementation de la navigation aérienne.

FAIT à Bruxelles, le premier juin mil neuf cent trente-cinq, en un seul exemplaire qui sera déposé dans les archives de la Commission.

*Président de la 23<sup>e</sup> Session de la C. I. N. A.*

DAUMERIE,

Albert ROPER,

*Secrétaire Général de la C. I. N. A.*

*Pour la Grande-Bretagne et l'Irlande du Nord :*

F.-C. SHELMEKDINE.

*Pour l'Inde :*

J.-A. SHILLIDY.

*Pour la Nouvelle-Zélande :*

F.-C. SHELMEKDINE.

## ANNEXE V

### **Protocole relatif à des amendements à l'Annexe H à la Convention portant réglementation de la Navigation Aérienne en date du 13 octobre 1919.**

La Commission Internationale de Navigation Aérienne a, au cours de sa vingti-troisième session tenue à Bruxelles sous la Présidence de M. le Lieutenant-Colonel Daumerie, assisté de M. Albert Roper, Secrétaire Général, décidé de réunir dans le présent Protocole une série de modifications à l'Annexe H approuvées au cours de ses ving-et-unième et vingt-troisième sessions.

Ces modifications seront rédigées comme suit en français, en anglais et en italien :

## ANNEXE H

### **Douanes**

#### DISPOSITIONS GÉNÉRALES

*Article premier.* — Tout aéronef en marche, doit, à tout moment se soumettre aux injonctions de la douane et de la police de l'Etat survolé, *que ces injonctions lui soient adressées de la surface ou d'un aéronef* (1).

*Art. 2.* — Pour exercer leur droit de surveillance, les agents des douanes et des contributions indirectes, et d'une façon générale, les représentants de l'autorité publique, *peuvent* visiter tout aéronef et son chargement.

*Art. 3.* — Un aéronef qui se rend à l'étranger ou qui vient de l'étranger ne peut prendre le départ ou atterrir que sur un aéroport douanier ou sur un aéroport spécialement désigné par l'autorité compétente, aéroport où les formalités douanières sont remplies.

*Toutefois, chaque Etat contractant peut dispenser certaines*

---

(1) Les modifications sont imprimées en italique.

catégories d'aéronefs *de prendre le départ* ou d'atterrir sur ces aérodromes.

*Un « aérodrome douanier » est un aérodrome ouvert à l'usage public, où fonctionne d'une façon régulière un service de douane.*

Art. 4. — Chaque Etat contractant *peut prescrire que tout aéronef qui franchit sa frontière doit obligatoirement le faire entre certains points déterminés.*

Lorsque, par suite d'un cas de force majeure *qui doit être prouvé*, l'aéronef franchit la frontière *sans se conformer aux prescriptions qui auraient été édictées en application du premier alinéa du présent article*, il doit atterrir sur le plus prochain aérodrome douanier situé sur l'itinéraire de son voyage.

Art. 5. — *En cas d'atterrissage forcé en dehors des aérodromes visés à l'article 3, atterrissage qui doit être justifié, le commandant de l'aéronef est tenu de prévenir immédiatement le service fiscal compétent ou de police le plus facile à atteindre. Il ne peut repartir qu'avec l'autorisation de ces autorités qui, après vérification, visent le carnet de route et le manifeste, s'il en existe un.*

*Lorsque l'aéronef est hors d'état de prendre l'air, le régime douanier applicable est celui déterminé par chaque Etat contractant.*

Art. 6. — Toute information utile concernant les points prévus à l'article 4 et les aérodromes visés à l'article 3 y compris la liste de ces aérodromes, ainsi que tout changement ultérieurement apporté à cette liste ou aux informations fournies, avec l'indication des dates auxquelles ces changements deviendront valables, seront notifiés par l'Etat intéressé à la Commission Internationale de Navigation Aérienne qui communiquera ces renseignements à tous les Etats contractants.

#### *Formalités au départ*

Art. 7. — Avant le départ, le commandant de l'aéronef présente à la douane le carnet de route et :

a) Si l'aéronef transporte des marchandises, le manifeste et les déclarations prévues à l'article 8 ;

b) S'il transporte des provisions de bord, la liste de ces provisions.

*S'il n'y a pas de manifeste, la douane en fait mention sur le carnet de route.*

*Art. 8. — Le manifeste est conforme au modèle N° I ci-après. Les marchandises font obligatoirement l'objet de déclarations en détail, établies par les expéditeurs et conformes au modèle N° 2 ci-après.*

*Art. 9. — S'il s'agit d'un aéronef ne transportant pas de marchandises, il est simplement soumis au visa de son carnet de route.*

*S'il s'agit d'un aéronef transportant des marchandises, l'agent habilité par la douane procède, au vu du manifeste et des déclarations, aux vérifications réglementaires et vise le carnet de route ainsi que le manifeste. Il appuie sa signature d'un cachet officiel.*

*Il scelle les marchandises ou les groupes de marchandises pour lesquelles cette formalité est exigée. Il mentionne sur le manifeste le nombre des scellés.*

#### *Formalités à l'arrivée*

*Art. 10. — Dès l'arrivée, le commandant de l'aéronef présente à la douane le carnet de route et :*

*a) Si l'aéronef transporte des marchandises, le manifeste et les déclarations en détail ;*

*b) S'il transporte des provisions de bord, la liste de ces provisions.*

*L'agent habilité par la douane constate, s'il y a lieu, l'intégrité des scellés, procède aux opérations de dédouanement, vise le carnet de route et conserve le manifeste et les déclarations en détail.*

*S'il s'agit d'un aéronef ne transportant pas de marchandises, il est simplement soumis au visa de son carnet de route.*

*Régime applicable aux aéronefs, au combustible et aux marchandises.*

*Art. 11. — Les aéronefs, avec leur équipement et leurs pièces de rechange se trouvant à bord, acquittent en principe, à leur atterrissage en pays étranger, les droits de toute nature normalement exigibles à l'importation.*

*S'ils doivent être réexportés, ils bénéficient de la franchise temporaire des droits et taxes, dans les conditions prévues par les règlements de douane propres à chacun des Etats contractants, lesquels s'efforceront de réduire les formalités au strict minimum, notamment en ce qui concerne les aéronefs des lignes régulières.*

*Le même régime est applicable aux pièces et matériel de rechange importés séparément pour la réparation de ces aéronefs les pièces remplacées doivent, si la douane l'exige, être réexportées sous son contrôle.*

*Art. 12. — S'il existe une entente entre des sociétés de tourisme de deux ou plusieurs Etats, les aéronefs couverts par la garantie de ces sociétés jouissent du régime du « triptyque » ou de celui du « carnet de passages en douane ».*

*Art. 13. — A l'arrivée, les combustibles et les lubrifiants contenus dans les réservoirs normaux de l'aéronef sont admis en franchise de droits de douane ou autres. Aucune quantité ne peut toutefois être débarquée en franchise.*

*Art. 14. — Les marchandises arrivant par aéronef ne seront en aucun cas soumises à un régime douanier moins favorable que celui qui leur serait applicable si elles étaient importées par terre ou par mer.*

*Les droits de douane acquittés par les entreprises de navigation aérienne sur des marchandises importées par aéronef et réexportées pour cause de non-livraison au destinataire peuvent être remboursés sous les conditions déterminées par chaque Etat.*

*Art. 15. — Le passage à l'étranger des marchandises exportées en décharge de comptes d'admission temporaire ou d'entrepôt, ou passibles de taxes intérieures, est justifié par la production d'une attestation de la douane de destination, si la douane du pays d'exportation l'exige.*

### *Transit*

*Art. 16. — Lorsqu'un aéronef traverse le territoire d'un Etat contractant les formalités sont réduites au minimum exigé par les circonstances.*

*Si l'aéronef n'atterrit pas, il doit simplement se conformer aux prescriptions des articles 1 et 4.*

*En cas d'escale, les dispositions prévues ci-dessus pour le départ et l'arrivée sont applicables. Toutefois, s'il n'y a ni chargement ni déchargement, le manifeste est restitué au commandant, après avoir été visé par la douane.*

*Les dispositions de l'article 11, deuxième alinéa, sont applicables aux marchandises qui doivent être réexportées.*

*Dispositions spéciales aux aéronefs en service sur une ligne internationale régulière de navigation aérienne.*

Art. 17. — *En ce qui concerne les aéronefs en service sur une ligne internationale régulière de navigation aérienne, le commandant est autorisé à présenter à la douane, aux lieu et place de la déclaration du modèle N° 2, un double original de la lettre de transport aérien, contenant les mêmes indications et portant en gros caractères la mention « Déclaration pour la douane ».*

Art. 18. — *Au cas où un aéronef en service sur une ligne internationale régulière de navigation aérienne ne transporte pas de marchandises, un manifeste doit, nonobstant les dispositions des articles 7, 9 et 10 ci-dessus, être établi et présenté à la douane ; ce document est alors revêtu de la mention « néant ».*

*Dispositions diverses*

Art. 19. — *Chaque Etat contractant peut interdire tous déchargements en cours de vol sur son territoire.*

Art. 20. — *Les Etats contractants pourront conclure des accords pour établir des aérodromes internationaux réunissant les services douaniers de deux ou plusieurs Etats.*

Art. 21. — *Indépendamment des pénalités qui peuvent être édictées par les lois du pays lésé pour infractions aux dispositions qui précèdent, ladite infraction sera notifiée à l'Etat dans lequel l'aéronef est immatriculé.*

Art. 22. — *Les dispositions de la présente Annexe ne s'appliquent, ni aux aéronefs militaires titulaires d'une autorisation spéciale (articles 30, 31 et 32 de la Convention), ni aux aéronefs de police et de douane (articles 30 et 33 de la Convention).*

*Modèles*

Dans le modèle N° 1 (Manifeste), supprimer les mentions relatives au domicile, à la nationalité et au N° de la licence du commandant et compléter la rubrique en tête de la cinquième colonne de façon à lire : « poids brut » au lieu de « poids ». Dans le modèle N° 1, supprimer également l'exemple de marque d'immatriculation de l'appareil. Aucun changement n'a été apporté au modèle N° 2.

Les soussignés, dûment autorisés, déclarent accepter au nom des Etats qu'ils représentent, les modifications ci-dessus, qui sont proposées à l'acceptation définitive des Etats contractants.

Le présent Protocole restera ouvert à la signature des Etats actuellement Parties contractantes à la Convention ; il sera ratifié et les ratifications seront déposées aussitôt que possible au siège permanent de la Commission.

Il entrera en vigueur dès que les Etats actuellement Parties contractantes à la Convention auront effectué le dépôt de leurs ratifications ; les modifications ci-dessus deviendront *ipso facto* parties intégrantes de la Convention.

Une copie certifiée conforme du présent Protocole sera transmise par le Secrétaire général à tous les Etats contractants ainsi qu'aux autres Etats signataires de la Convention portant réglementation de la Navigation aérienne.

Fait à Bruxelles, le premier juin mil neuf cent trente-cinq, en un seul exemplaire qui sera déposé dans les archives de la Commission.

DAUMERIE.

*Président de la 23<sup>e</sup> Session de la C. I. N. A.*

Albert ROPER,

*Secrétaire général de la C. I. N. A.*

*Pour la Grande-Bretagne et l'Irlande du Nord :*

F.-C. SHELMERDINE.

*Pour la Nouvelle-Zélande :*

F.-C. SHELMERDINE.

## ANNEXE VI

### Projet de texte à insérer dans la Convention Aérienne du 13 octobre 1919

#### CHAPITRE

#### AÉRONEFS DESTINÉS A ASSURER LES COMMUNICATIONS INTÉRESSANT LE FONCTIONNEMENT DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS.

Les Hautes Parties Contractantes,  
désireuses de faciliter en tout temps, et notamment en temps  
de crise, les communications par aéronefs intéressant le fonc-  
tionnement de la Société des Nations,  
sont convenues des dispositions suivantes :

*Article premier.* — Sont considérés comme aéronefs assurant  
des communications aériennes intéressant le fonctionnement de  
la Société des Nations, les aéronefs affectés en permanence ou  
temporairement au transport des agents ou du courrier de la  
Société des Nations, ou au transport des délégations à la Société  
des Nations ou de leur courrier.

*Art. 2.* — Les aéronefs visés à l'article précédent jouiront de  
tous les droits accordés aux aéronefs d'Etat des Etats contrac-  
tants, autres que les aéronefs militaires, de douane ou de police,  
faisant l'objet du dernier alinéa de l'article 30 de la présente  
Convention.

*Art. 3.* — Dans le cas où, pour assurer les communications  
aériennes intéressant son fonctionnement, la Société des Nations  
utiliserait des aéronefs lui appartenant, ces aéronefs devraient  
être inscrits au Secrétariat de la Société des Nations, dans les  
conditions prévues par la présente Convention pour l'immatricu-  
lation des aéronefs des Etats contractants.

Dans le cas où la Société des Nations utiliserait à cette fin des  
aéronefs immatriculés dans un Etat et mis temporairement à son  
service, ces aéronefs devraient être également inscrits au Secrétariat  
de la Société des Nations, les renseignements techniques

prévus étant remplacés par une référence au registre matricule de l'Etat dans lequel chaque aéronef aurait été immatriculé.

Des copies des inscriptions et radiations d'inscriptions seront communiquées sans délai à tous les Etats contractants et à la C. I. N. A.

*Art. 4.* — Sauf dispositions spéciales de la présente Convention, les aéronefs susvisés, portant les marques prévues à l'Annexe A indiquant leur affectation au service de la Société des Nations, seront soumis à toutes les prescriptions de ladite Convention.

Toutefois, pour les aéronefs qui seraient utilisés par la Société des Nations et ne seraient immatriculés dans aucun Etat, les certificats de navigabilité, les brevets et licences pour le personnel de bord et tous autres documents prescrits pourront être délivrés ou rendus exécutoires par un Etat quelconque conformément à sa législation.

D'autre part, pour les aéronefs immatriculés dans un Etat non-contractant, ces documents devront être délivrés ou rendus exécutoires conformément à la législation de cet Etat.

*Art. 5.* — Afin d'assurer les communications intéressant le fonctionnement de la Société des Nations en temps de crise, les Hautes Parties Contractantes s'engagent à accorder la plus grande liberté de navigation aux aéronefs visés à l'article 1<sup>er</sup> ci-dessus, sans les astreindre à des restrictions exceptionnelles et temporaires pouvant être apportées à la navigation aérienne, étant entendu toutefois que les itinéraires normaux et les règles à suivre, ainsi que les dérogations éventuelles à ces itinéraires et règles auront fait l'objet d'accords préalables entre le Secrétaire Général de la Société des Nations et les Hautes Parties Contractantes, chacune en ce qui la concerne.

Pour parvenir à ces accords préalables, les Hautes Parties Contractantes s'engagent à accorder en ce qui concerne soit le contrôle, soit les itinéraires à suivre, les plus grandes facilités possibles.

De son côté, le Secrétaire Général s'efforcera de donner aux Etats survolés, en temps et par les moyens opportuns, avis des marques d'identification desdits aéronefs devant le survoler, de l'itinéraire prévu et des personnes à bord. L'équipage et les personnes transportées devront être munis de documents certifiant leur qualité et leur mission.

Les accords susvisés devront en outre prévoir les conditions dans lesquelles les Etats survolés prêteront assistance aux aéro-

nefs qui se trouveraient en difficultés et aux personnes à bord en vue d'assurer la continuation du transport aérien pour l'accomplissement de leur mission.

Art. 6. — Par dérogation aux dispositions de l'article 5, tout Etat pourra s'opposer au survol de son territoire par des aéronefs immatriculés dans un des Etats avec lequel il se trouvera en état de crise, mais dans ce cas il devra prendre toutes mesures pour assurer avec le maximum de rapidité la continuation du transport aérien, selon les modalités déterminées dans les accords préalables visés à l'article 5.

## ANNEXES DE LA CONVENTION

Insérer dans l'Annexe A :

1°) Les dispositions déjà adoptées par la Commission Internationale de Navigation Aérienne par la Résolution N° 431 (*Bulletin Officiel* de la Commission, N° 14, page 24), savoir :

Les aéronefs nationaux qui effectueront en temps de crise des transports pour la Société des Nations devront être identifiés par l'inscription, sous les marques normales de nationalité et d'immatriculation, d'une barre noire horizontale, facilement effaçable, de l'épaisseur des lettres constituant ces marques et les soulignant complètement.

2°) Des dispositions actuellement étudiées par la Commission Internationale de Navigation Aérienne, relatives aux indicatifs d'appel des aéronefs nationaux qui effectueraient ces transports pour la Société des Nations (Résolution N° 469 de la Commission, *Bulletin Officiel*, N° 15, page 42).

3°) Des dispositions à préparer relativement aux marques à porter sur les aéronefs qui appartiendraient à la Société des Nations.

Vu : Le Président,  
A. DE LA PRADELLE  
13 oct. 1935

Vu : Le Doyen,  
E. ALLIX

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :  
Le Recteur de l'Université de Paris,  
S. CHARLÉTY

## BIBLIOGRAPHIE

---

- A. AMBROSINI, *L'établissement des lignes aériennes* (Revue de droit aérien, 1934).
- *Cours professé à l'Institut des Hautes Etudes Internationales en 1934-1935.*
- S. BASDEVANT, *Les fonctionnaires internationaux.*
- Gal. BOUCABEILLE, *Ce qu'il faut savoir de l'aviation.*
- Cl. BOUILLOUX-LAFONT, *L'aviation commerciale.*
- R. CLÉMENTS, *Personnalité morale et personnalité juridique.*
- H. COUANNIER, *Eléments créateurs du droit aérien.*
- R.-W. FIXEL, *Les îles flottantes* (Revue aéronautique internationale, déc. 1931).
- J.-W. GARNER, *Le développement et les tendances récentes du droit international.*
- J. GASCON Y MARIN, *Le droit administratif international* (Cours de La Haye, 1930, tome IV).
- *Les fonctionnaires internationaux* (Cours de La Haye 1932 tome III).
- A. GIANNINI, *La nationalité des aéronefs* (Revue aéronautique internationale, sep. 1932).
- *Les îlots flottants et la navigation aérienne* (Revue aéronautique internationale, mars 1932).
- G. GIDEL, *Le droit international public de la Mer.*
- J. KROELL, *Droit international public aérien.*
- *L'aspect juridique des liaisons aériennes transocéaniques* (Revue aéronautique internationale, juin 1935).
- *La fonction judiciaire de la C. I. N. A.* (Revue aéronautique internationale, déc. 1934).
- A. DE LA PRADELLE, *Cours professé à la Dotation Carnegie en 1933-1934.*
- *Cours professés à la Dotation Carnegie en 1934-1935.*
- *La Justice Internationale.*
- *La Mer.*

- A. DE LA PRADELLE et J.-P. NIBOYET, *Répertoire du droit international*.
- L. LE FUR, *Théorie du droit naturel* (Cours de La Haye, 1927 tome III).
- *Développement historique du droit international* (Cours de La Haye, 1932, tome III).
- *Cours professé à la Dotation Carnegie en 1934-1935*.
- M. LE GOFF, *Traité de droit aérien*.
- RAPISARDI-MIRABELLI, *Théorie générale des Unions* (Cours de La Haye, 1925).
- A. ROPER, *La Convention internationale du 13 octobre 1919 portant réglementation de la Navigation Aérienne*.
- G. SALVIOLI, *Droit de la Paix*. (Cours de La Haye, 1933, tome IV).
- R. SANDIFORD, *Questions juridiques sur les îles flottantes*. (Revue aéronautique internationale, septembre 1932).
- G. SCELLE, *L'organisation internationale du travail*.
- *Cours professé en 1934-1935 à l'Institut des Hautes Etudes Internationales*.
- *Précis de droit des gens*.
- St. SEFERIADES, *Principes généraux du droit international de la Paix* (Cours de La Haye, 1930, tome IV).
- SIBERT, *Cours professé à l'Institut des Hautes Etudes Internationales en 1934-1935*.

## PUBLICATIONS

*Documentation juridique internationale.*

PUBLICATION DE LA S. D. N. : *Etude sur la situation économique administrative et juridique de la navigation aérienne internationale.*

*Bulletin officiel de la C. I. N. A.*

*Bulletin de renseignements.*

*Revue de droit aérien.*

*Revue aéronautique internationale.*

# TABLE DES MATIÈRES

---

|                                                                                             | Pages |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| INTRODUCTION .....                                                                          | 9     |
| CHAPITRE I : Origine de la C. I. N. A. ....                                                 | 21    |
| CHAPITRE II : Les membres de la C. I. N. A. ....                                            | 39    |
| A) Ceux qui en font partie .....                                                            | 41    |
| a) Les signataires .....                                                                    | 41    |
| b) Les adhérents .....                                                                      | 41    |
| B) Ceux qui n'en font pas partie .....                                                      | 45    |
| a) Etats signataires n'ayant pas ratifié .....                                              | 45    |
| b) Etats n'ayant pas signé la Convention .....                                              | 48    |
| c) Etats ayant dénoncé la Convention .....                                                  | 54    |
| CHAPITRE III : Organisation et fonctionnement de la<br>C. I. N. A. ....                     | 57    |
| A) Secrétaire Général et secrétariat .....                                                  | 59    |
| B) Les sessions .....                                                                       | 66    |
| C) Représentation des Etats .....                                                           | 72    |
| D) Nombre de voix attribuées à chaque Etat .....                                            | 75    |
| E) Majorité nécessaire pour voter les modifications à<br>la Convention et aux Annexes ..... | 80    |
| F) Les Sous-Commissions .....                                                               | 83    |
| G) Procès-verbaux et Protocoles .....                                                       | 89    |
| H) Publications de la C. I. N. A. ....                                                      | 92    |
| I) Budget de la C. I. N. A. ....                                                            | 96    |
| CHAPITRE IV : Les attributions de la C. I. N. A. ....                                       | 101   |
| A) Fonction législative .....                                                               | 102   |
| B) La C. I. N. A., conseil et centre d'informations ....                                    | 109   |
| C) Les pouvoirs judiciaires de la C. I. N. A. ....                                          | 115   |
| a) Différends relatifs aux Annexes .....                                                    | 121   |
| b) Différends relatifs à la Convention .....                                                | 127   |

|                                                                                                      |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| CHAPITRE V : Personnalité juridique de la C. I. N. A. . .                                            | 131 |
| CHAPITRE VI : Les rapports de la C. I. N. A. avec les différents organismes internationaux . . . . . | 141 |
| CHAPITRE VII : De quelques questions traitées à la C. I. N. A. . . . .                               | 159 |
| A) Nationalité des aéronefs . . . . .                                                                | 161 |
| B) L'établissement des lignes aériennes . . . . .                                                    | 164 |
| C) Les aéronefs de la S. D. N. . . . .                                                               | 169 |
| D) L'annexe H . . . . .                                                                              | 173 |
| E) L'annexe I . . . . .                                                                              | 176 |
| CHAPITRE VIII : De quelques questions susceptibles d'intéresser la C. I. N. A. . . . .               | 179 |
| A) Les îles flottantes . . . . .                                                                     | 179 |
| B) La distinction entre les grands et petits aéronefs. . . . .                                       | 191 |
| C) La C. I. N. A. doit-elle modifier le principe de la souveraineté des Etats sur l'air . . . . .    | 194 |
| CHAPITRE IX : Conclusion . . . . .                                                                   | 201 |
| ANNEXES I : Convention du 13 octobre 1919 . . . . .                                                  | 207 |
| — II : Règlement général de la C. I. N. A. . . . .                                                   | 222 |
| — III : Règlement judiciaire de la C. I. N. A. . . . .                                               | 226 |
| — IV : Protocole du 1 <sup>er</sup> Juin 1935 . . . . .                                              | 228 |
| — V : Protocole du 1 <sup>er</sup> Juin 1935 relatif à la modification de l'Annexe H . . . . .       | 233 |
| — VI : Projet de M. le Professeur AMBROSINI sur les aéronefs de la S. D. N. . . . .                  | 239 |
| BIBLIOGRAPHIE . . . . .                                                                              | 243 |

IMPRIMERIE RAPIDE DU CENTRE — ISSOUDUN — TÉL. 32





